

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**¿Importa el género? adaptaciones y resistencias a la representación
de las mujeres en los partidos políticos peruanos (1995-2015)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Beatriz Mercedes Llanos Cabanillas

Directora

María Esther del Campo García

Madrid, 2017



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

DOCTORADO DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis Doctoral

**¿IMPORTA EL GÉNERO? ADAPTACIONES Y RESISTENCIAS A LA
REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS
PERUANOS (1995-2015)**

BEATRIZ MERCEDES LLANOS CABANILLAS

Director de la Tesis

**DRA. ESTHER DEL CAMPO
(UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID)**

Madrid, 2017

AGRADECIMIENTOS

Se suele decir que las Tesis Doctorales son el inicio de un ciclo y del tratamiento de un tema que en el futuro te acompañará por un largo tiempo en tu vida académica y/o profesional. En mi caso, este tema -el de la representación de las mujeres y los partidos políticos- me ha acompañado por cuestiones profesionales (pero también personales) durante un largo tiempo antes de escribirla. Quizás, por ello, me ha tomado unos años lograr plasmar muchas de las interrogantes que a lo largo del tiempo me he planteado en una investigación de esta magnitud y no quiero dejar de agradecer a quienes consciente (o inconscientemente) me acompañaron y ayudaron a lo largo de este proceso.

En primer lugar a mi Directora de Tesis, la Dra. Esther del Campo - Catedrática de la Universidad Complutense de Madrid, por su orientación, consejos y, sobre todo, por su confianza en la posibilidad de culminar este trabajo. También a mi amigo y politólogo José Incio quien de manera totalmente desinteresada me ayudó a absolver dudas y contrastar mis perspectivas en el diseño y ejecución de esta investigación. Tampoco puedo dejar de mencionar las inestimables orientaciones de Juana Nina en el manejo de los datos.

Asimismo quiero hacer una mención especial a todas las políticas peruanas de diferentes tendencias ideológicas que con gran generosidad compartieron sus experiencias y reflexiones sobre sus trayectorias y la realidad de la participación de las mujeres en sus partidos en un esfuerzo de mirada crítica que siempre es de agradecer. El mismo agradecimiento a los académicos(as) y especialistas políticos entrevistados(as) que no dudaron en brindarme parte de su tiempo para ayudarme con sus perspectivas y análisis sobre el sistema político peruano. Y a todas aquellas personas que me ayudaron a conseguir la información necesaria para trabajar una tesis de este tipo con el doble desafío de hacerlo desde la distancia.

En el plano familiar, no puedo dejar de mencionar a mis padres a quienes siempre recuerdo diciendo “nos vamos al partido”, llevándome muchas veces con ellos para ser testigo infantil y adolescente de su inquebrantable militancia. Y, en particular, a mi madre luchadora incansable por los derechos políticos de las mujeres quien rompió uno a uno los “techos de cristal” que a lo largo de su vida política se le presentaron.

Probablemente, de esos tiempos viene esta tesis. Finalmente a José Enrique, porque durante años escuchó pacientemente que tenía que terminar este pendiente y a todos mis queridos amigos y amigas que me dieron los ánimos necesarios para no rendirme y poder -por fin- presentarla.

ÍNDICE

ÍNDICE DE CUADROS	8
ÍNDICE DE GRÁFICOS	10
SUMMARY:	11
RESUMEN EN ESPAÑOL:	17
INTRODUCCIÓN	23
CAPÍTULO 1: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN, CASOS Y DISEÑO METODOLÓGICO DE LA TESIS	29
1.1 Justificación, problema de investigación y objetivos de la tesis	29
1.2 Diseño metodológico	33
1.2.1 Breve descripción de las características del sistema político partidista peruano y presentación de los casos	33
1.2.2. Las preguntas de investigación, las hipótesis y la operacionalización de dimensiones, arenas e indicadores	40
1.2.3 Método de investigación y recolección de evidencia empírica	57
1.2.4 Delimitación temporal de la investigación	61
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO	63
2.1 ¿Qué son los partidos políticos?: actores que “operan” la representación política y actúan en diferentes dimensiones	63
2.1.1 El debate sobre el concepto y las funciones que cumplen los partidos políticos: principales enfoques	63
2.1.2 Los partidos políticos como “sistemas en sí mismos”: arenas de actuación .	68
2.2 La disputa del concepto de representación política	71
2.2.1 De la representación sustantiva a la representación descriptiva	71
2.2.2 Y si la representación descriptiva también debe tomarse en cuenta: ¿qué se entiende por la representación de intereses de un grupo?	75
2.3 Representación política en contextos de débil institucionalización partidista y “crisis de representación”: una mirada desde América Latina	78
2.4 El cambio en los partidos políticos, un fenómeno complejo	85

2.5 Los partidos políticos y su rol en la representación de las mujeres.....	90
2.5.1 Representación de las mujeres en partidos de países desarrollados: de la sub-representación a la progresiva adaptación.....	90
2.5.2 Representación de las mujeres en los partidos políticos de América Latina: cuando la sub-representación y la escasa prioridad son la regla.....	96
2.6 La cuota, un mecanismo utilizado para promover cambios en la representación de las mujeres	104
2.7 Profundizando en el cambio: una propuesta para definir los procesos de resistencia respecto de la representación de las mujeres en los partidos políticos	111
2.7.1 Construyendo una definición de resistencia a los cambios orientados a mejorar la representación política de las mujeres.....	111
2.7.2 De la práctica a la teoría: una propuesta de interacción entre cambios y resistencias en el caso de la representación de las mujeres en los partidos políticos	114
 CAPÍTULO 3: LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN EL PERÚ	121
3.1 Vista desde una perspectiva latinoamericana: nivel parlamentario y adopción de cuotas.....	121
3.2 Vista desde una perspectiva latinoamericana: cargos de dirección partidista y adopción de cuotas.....	129
 CAPÍTULO 4: BREVE DESCRIPCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL PERÚ Y DE LOS PARTIDOS ANALIZADOS.....	135
4.1 El Partido Aprista Peruano (PAP).....	141
4.2 El Partido Popular Cristiano (PPC)	146
4.3 El Fujimorismo	151
4.4 El Partido Nacionalista Peruano (PNP).....	157
 CAPÍTULO 5: ADAPTACIONES Y RESISTENCIAS A LA REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS PERUANOS	163
5.1 Representación descriptiva de las mujeres en los partidos políticos peruanos: midiendo los cambios producidos (y los que no se han producido)	163

5.1.1 Arena organizativa: presencia de mujeres en máximas instancias ejecutivas nacionales y sub-representación de mujeres en cargos de mayor jerarquía	163
5.1.2 Arena organizativa: existencia de Unidades de la Mujer, jerarquía y atribuciones.....	173
5.1.3 Arena electoral: mujeres en nominaciones parlamentarias, cumplimiento de la cuota y ubicaciones en las listas	182
5.1.4 Arena gobierno-legislativo: presencia de mujeres en grupos parlamentarios y acceso a posiciones de poder y cargos de mayor jerarquía	194
5.2 Representación sustantiva de las mujeres en los partidos políticos peruanos: midiendo los cambios que se ha producido (y los que no se han producido) ...	212
5.2.1 Arena organizativa: más allá de la cuota, impulso de otras estrategias o acciones críticas para promover la participación de las mujeres.....	212
5.2.2 Arena electoral: ¿incluyen los planes de gobierno y declaraciones de campaña propuestas relacionadas con los intereses de las mujeres?.....	225
5.2.3 ¿Existe una agenda legislativa partidista que contemple como tema los intereses de las mujeres?	247
CAPÍTULO 6: ¿CAMBIO, NO CAMBIO O CAMBIO CON RESISTENCIAS EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS PERUANOS? DINÁMICAS DE INTERACCIÓN	261
6.1 Dinámicas de interacción entre cambios y resistencias en la representación descriptiva y factores a tomar en cuenta.	261
6.2 Dinámicas de interacción entre cambios y resistencias en la representación sustantiva y factores a tomar en cuenta.....	273
CONCLUSIONES	285
BIBLIOGRAFÍA	297
ANEXOS	317

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Objetivos específicos de la investigación.....	33
Cuadro 2: Resultados Elecciones Legislativas 1995 -2011 (partidos que obtuvieron más de un 5% de votación).....	39
Cuadro 3: Sub preguntas de la investigación	41
Cuadro 4: Matriz de operacionalización Representación Descriptiva	47
Cuadro 5: Matriz de operacionalización Representación Sustantiva.....	53
Cuadro 6: Matriz perfiles y codificación entrevistadas partidos políticos.....	60
Cuadro 7: Definiciones sobre partidos políticos según enfoques de estudio.....	65
Cuadro 8: Resultados comparativos investigaciones mujeres y partidos políticos BID e IDEA Internacional.....	103
Cuadro 9: Propuesta de clasificación y dinámicas de interacción cambios- resistencias respecto de la representación política de las mujeres	120
Cuadro 10: Porcentajes de presencia de mujeres en Parlamentos latinoamericanos – Cámara Baja (1997-2016)	122
Cuadro 11: Evolución histórica de representación de mujeres en el Parlamento peruano	123
Cuadro 12: Regulación legal de cuotas en América Latina para postulaciones a cargos parlamentarios	126
Cuadro 13: Países con Ley de cuota o paridad para cargos de dirección partidista en América Latina	130
Cuadro 14: Porcentaje de mujeres en Comités Ejecutivos Nacionales de partidos políticos de América Latina (2009/2011-2012).....	132
Cuadro 15: Agrupaciones políticas con las que el Fujimorismo ha participado en elecciones.....	153
Cuadro 16: Composición por sexo de máximas instancias ejecutivas nacionales – CEN	164
Cuadro 17: Presencia de mujeres en cargos de mayor jerarquía – CEN	171
Cuadro 18: Existencia, jerarquía y atribuciones Unidad de la Mujer – Partido Aprista Peruano	174
Cuadro 19: Existencia, jerarquía y atribuciones Unidad de la Mujer - Partido Popular Cristiano	178
Cuadro 20: Existencia, jerarquía y atribuciones Unidad de la Mujer – Fujimorismo	180

Cuadro 21: Existencia, jerarquía y atribuciones Unidad de la Mujer - Partido Nacionalista Peruano.	181
Cuadro 22: Regulación legal de cuota para cargos legislativos y características elección 183	183
Cuadro 23: Nominaciones a cargos legislativos desagregado por sexo - Elecciones 1995-2011	185
Cuadro 24: Incremento de mujeres nominadas al parlamento en relación a “cuota efectiva”	189
Cuadro 25: Ubicación en posición No. 1 en listas electorales desagregadas por sexo	193
Cuadro 26: Hombres y mujeres electos al Parlamento (1995-2011)	198
Cuadro 27: Parlamentarias que han ejercido el cargo de Portavoz titular por grupo parlamentario	200
Cuadro 28: Parlamentarias que han ejercido el cargo de Portavoz suplente por grupo parlamentario	201
Cuadro 29: Promedio de comisiones integradas por parlamentarios y parlamentarias	206
Cuadro 30: Promedio de integración de comisiones de mayor jerarquía por parte de parlamentarios y parlamentarias	208
Cuadro 31: Promedio de presidencias de comisiones ordinarias desempeñadas por parlamentarios y parlamentarias	210
Cuadro 32: Promedio de presidencias comisiones de mayor jerarquía desempeñadas por parlamentarios y parlamentarias.....	211
Cuadro 33: Inclusión de otras estrategias en Estatutos para promover la representación de las mujeres – Partido Aprista Peruano	214
Cuadro 34: Inclusión de otras estrategias en Estatutos para promover la representación de las mujeres – Partido Popular Cristiano.....	217
Cuadro 35: Inclusión de otras estrategias en Estatutos para promover la representación de las mujeres – Fujimorismo.....	218
Cuadro 36: Inclusión de otras estrategias en Estatutos para promover la representación de las mujeres – Partido Nacionalista Peruano.....	220
Cuadro 37: Propuestas relacionadas con intereses de las mujeres incluidas en Planes de Gobierno PAP	228
Cuadro 38: Propuestas relacionadas con intereses de las mujeres incluidas en Planes de Gobierno PPC	232

Cuadro 39: Propuestas relacionadas con intereses de las mujeres incluidas en Planes de Gobierno Fujimorismo	234
Cuadro 40: Propuestas relacionadas con intereses de las mujeres incluidas en Planes de Gobierno PNP.....	236
Cuadro 41: Declaraciones en diarios representantes partidos que contienen propuestas de gobierno	244
Cuadro 42: Proyectos presentados ante la Comisión de la Mujer del Congreso Peruano	249
Cuadro 43: Proyectos presentados por tipo de tema ante la Comisión de la Mujer ...	249
Cuadro 44: Proyectos presentados ante la Comisión de la Mujer por tema y partido	250
Cuadro 45: Autoría (por partido y sexo) de proyectos de ley relacionados con intereses de las mujeres	253
Cuadro 46: Proyectos de Ley de carácter partidista presentados ante la Comisión de la Mujer por partido y sub-tema intereses de las mujeres	255
Cuadro 47: Resumen interacción cambio – resistencia en la Representación Descriptiva	267
Cuadro 48: Resumen interacción cambio-resistencia en la Representación Sustantiva	279

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Porcentaje de mujeres electas como parlamentarias (1995-2011)	29
Gráfico 2: Presencia de mujeres en Máximos Órganos Ejecutivos Nacionales a 2006 y 2011 (en porcentaje)	30
Gráfico 3: Distribución de publicaciones académicas en función de los temas abordados (1990-2014) - Academia	97

SUMMARY: DOES GENDER MATTER? ADAPTATIONS AND RESISTANCES TO WOMEN'S REPRESENTATION IN PERUVIAN POLITICAL PARTIES (1995-2015)

This paper, a descriptive study that follows a qualitative research tradition based on case studies, examines the development of women's political representation in political parties and changes in or resistances to that representation in a national context of legal approval of affirmative action, as in Peru, which -since the second half of the 1990s- gradually regulated such measures to include a minimum percentage of women candidates on lists for popular election and, later, in party leadership positions, as a way of ensuring their representation by these organizations.

The political-institutional context has included an external stimulus for change, which forced parties to adapt within the framework of a political system marked by extreme institutional fragility, with a party system and political organizations that have little institutional stability, characterized by a crisis of political representation that has led to a lack of programmatic bonds between these organizations and citizens. It is in this context that changes, both those stemming from the legal mandate and those related to parties' willingness to change, were analyzed. This phenomenon is understood not as a uniform or one-way process, but as the result of interaction between proposals for innovation and resistances to those proposals, which can in turn modify the changes originally proposed or impede their implementation.

Besides a review of the literature about change in political organizations, this analysis is supported by a theoretical foundation that combines diverse perspectives and bodies of work. The first is research on political parties, strictly speaking, including their functions as articulators of political representation, their conceptualization as complex systems that act in different spheres, and the degrees of institutionality of party systems and the crisis of representation in the Latin American context. The second is the literature that addresses the concept of political representation, which in this study, based on contributions from feminist criticism, is defined as a multidimensional concept in which the characteristics of the persons within representative institutions -that is, descriptive representation (of the group)- is as important as substantive representation

(defined as the degree to which the representatives and institutions respond to the demands of those represented).

Third are studies that have analyzed the role played by political parties in women's political representation as juxtaposed responses, depending on whether the studies focused on the situation in more developed countries or knowledge generated from Latin America. Within these parameters, the study focused on analyzing changes in descriptive and substantive representation in three party arenas (organizational, electoral and government-legislative) in four Peruvian political parties: the Partido Aprista Peruano (PAP), the Partido Popular Cristiano (PPC), *Fujimorismo* and the Partido Nacionalista Peruano (PNP). They were observed through a diachronic lens covering the period from 1995 to 2015, which took as a temporal starting point the period from 1995 to 2000, when a regulated legal quota for nominations for legislative office had not yet been tested or implemented.

The study was guided by four specific objectives. The first was to describe how changes occurred and determine whether there was resistance to change in the face of an innovation aimed at improving women's representation in those areas in the political parties analyzed. The study found that, as in other Latin American countries before the approval of legal quotas, the parties analyzed had shown little permeability to women's representation. After quotas were applied, changes came about mainly in the dimensions of political representation and areas of party action most directly affected by the quota—that is, in descriptive representation through an increase, not always sustained, in the number of women on parliamentary candidate lists (electoral arena), in parliamentary positions (government-legislative arena) and in national party leadership positions (organizational arena).

Because these changes resulted from an external factor and not from the parties' will, however, they were not exempt from resistance in those political organizations, because the margins of action enjoyed by party leaders enabled them to delimit the scope of the changes. Resistance was reflected in actions aimed at limiting the scope of the changes from a qualitative standpoint: the number of women increased, but in the case of nominations for popularly elected office, the conditions under which they competed did not improve, and the offices they held were not at the highest level.

The study also found that, as the literature indicates, the degree of parties' institutionality influences their ability to adapt to changes. In this case, the parties that were newest and most informal, and which had the least organizational structure, were more permeable to the changes introduced by the quota, improving on the established legal minimums. In contrast, parties that were older and had more structure showed more resistance, complying strictly or introducing minimal improvements.

The second objective was to analyze the impacts and limitations of the implementation of legally regulated quotas as an external factor of change in the distribution of power between men and women in the political parties analyzed. The study found that besides increasing women's descriptive representation, the quota has had a symbolic effect by gradually normalizing women's political participation as a consequence of that increase. Beyond descriptive representation, however, the impacts have been limited, and there has not been a contagion effect that would lead to the conclusion that a cultural change has been achieved in the distribution of power between men and women in the party arenas analyzed.

There has been little progress in substantive representation in the organizational arena, beyond some rhetorical statements in by-laws, and the exceptional nature of the implementation of voluntary strategies for improving women's representation is notable. When such strategies have arisen, they could not be institutionalized because of resistance, either from new leaders who replaced the elites who generated the changes, or because of differences between party actors operating at different territorial levels.

The study also found that, as a certain sector of the literature maintains, while acknowledging the importance of affirmative measures, it is necessary to note that such measures cannot solve the structural problems at the root of inequalities between men and women. Specifically, in nearly all the parties, the study found problems with self-nomination by women to enter electoral races or hold party offices. This situation was aggravated because parties tend to recruit women shortly before the campaign begins, because, as discussed below, they mainly serve as electoral vehicles. On the demand side, the study identified gender biases about women's capabilities related to certain positions on electoral lists or certain types of jobs, which acted as invisible barriers to women's participation.

The third objective was to identify how institutional weakness and the crisis of representation have influenced possible changes aimed at improving women's political representation in relation to the parties analyzed. Peru's political party context is characterized by a lack of institutional solidity and organic weakness in the party system, informality, personalism and a lack of programmatic bonds between party organizations and citizens (crisis of representation). Given this context, the efforts identified for promoting the representation of women's interests have not reflected an institutionalized programmatic party agenda, but have responded to particular initiatives, mainly on the part of women with leadership and the resources to enable them to promote those interests; those efforts have also met with resistance (as discussed in the next point).

This occurred in the organizational arena, when these women held key party posts and promoted reforms; in the electoral arena when, in most parties, given the absence of these issues from government proposals, female candidates placed them on the agenda, sometimes challenging their own parties' ideological boundaries; and in the parliamentary arena, when women elected to office placed these issues on their representation agenda and promoted legislative measures related to women's interests, especially regarding violence against women and equal opportunity for men and women.

The fourth objective was to systematize the dynamics of interaction between processes of change and resistance identified in the three arenas of party action analyzed (organizational, electoral and government) and categorize them. To do so, this study proposed -based on the literature review about changes and resistances to change- three possible scenarios of interaction: that the change was accepted, that the change was tolerated but not internalized, or that the change was rejected. Different possible types of reactions to change were also proposed. Although there were some party arenas in which changes were not identified in certain indicators, when changes did take place, these three scenarios occurred in the parties analyzed. In the second scenario (change tolerated but not internalized, this occurred through actions that sought to diminish or distort the scope of the change or ignore it. And in the third scenario (change rejected), it occurred through actions that sought to return to the status quo that existed before the change was implemented.

The study also showed, however, that organizations' responses tend to be very complex, and that relationships between changes and resistances tend to be multidimensional. For example, changes could be accepted from a quantitative standpoint, but resisted from a qualitative standpoint in an effort to soften the impact on the distribution of party power between men and women. Changes could also be promoted by national leaders, but rejected at the grassroots. And even the most profound changes could be “frozen” by taking advantage of the leeway provided by current institutional structures.

RESUMEN EN ESPAÑOL: ¿IMPORTA EL GÉNERO? ADAPTACIONES Y RESISTENCIAS A LA REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS PERUANOS (1995-2015)

En este trabajo, de carácter descriptivo y que se inserta en una tradición cualitativa de investigación centrada en los estudios de caso, se abordó como principal interrogante cuál había sido la evolución de la representación política de las mujeres en los partidos políticos y cómo se habían producido los cambios o eventuales resistencias en relación a dicha representación en un contexto nacional de aprobación legal de acciones afirmativas como el que presenta el caso peruano en el cual -a partir de la segunda mitad de la década de los noventa- se reguló progresivamente este tipo de medidas para incluir un porcentaje mínimo de mujeres en candidaturas a cargos de elección popular y, posteriormente, a cargos de dirigencia partidista como una forma de garantizar su representación por parte de dichas organizaciones.

Un contexto político-institucional en el cual se ha presentado un estímulo externo para el cambio que obligó a los partidos a adaptarse en el marco de un sistema político de extrema fragilidad institucional con un sistema partidista y organizaciones políticas con una baja institucionalidad y caracterizado, además, por la existencia de una crisis de representación política que ha determinado la inexistencia de vínculos programáticos entre dichas organizaciones y la ciudadanía. Es en ese contexto que se analizó la existencia de eventuales cambios - incluyendo aquellos derivados de dicho mandato legal y también los provenientes de una voluntad partidista propia- entendiendo dicho fenómeno no como algo uniforme o unidireccional sino como el resultado de la interacción entre propuestas de innovación y resistencias a dichas propuestas que, a su vez, pueden generar alteraciones en los cambios propuestos originalmente o impedir su implementación.

Para la realización de este análisis, además de la literatura referida al cambio en las organizaciones políticas, se partió de una base teórica que conjugó diversos cuerpos y perspectivas. En primer lugar, la investigación en torno a los partidos políticos en estricto, las funciones que desempeñan como articuladores de la representación política, su conceptualización como sistemas complejos que actúan en diferentes esferas de acción y los niveles de institucionalización de los sistemas de partidos y la crisis de

representación en el contexto regional latinoamericano. En segundo lugar, la literatura que aborda el concepto de representación política, que para esta investigación, en base a los aportes de la crítica feminista se define como un concepto multidimensional en el que las características de las personas que ocupan las instituciones representativas -es decir la representación descriptiva (o de grupo)- importa tanto como la representación sustantiva (definida como el grado en que los representantes y las instituciones responden a las demandas de los representados).

Y, en tercero, los estudios que han analizado el rol que juegan los partidos políticos en la representación política de las mujeres con respuestas contrapuestas según se trate de investigaciones centradas en la realidad de los países más desarrollados o del conocimiento generado desde la realidad latinoamericana. Dentro de estos parámetros, el estudio se centró en analizar cambios en la representación descriptiva y sustantiva en tres arenas partidistas (organizativa, electoral y gobierno - legislativo) en cuatro partidos políticos peruanos: el Partido Aprista Peruano (PAP), el Partido Popular Cristiano (PPC), el Fujimorismo y el Partido Nacionalista Peruano (PNP). Éstos fueron observados a través de una mirada diacrónica que abarcó el período 1995- 2015 y que tomó como punto de partida temporal el período 1995 -2000 cuando aún no se había aprobado ni estaba en vigencia la cuota legal regulada para nominaciones a cargos legislativos.

Cuatro fueron los objetivos específicos a los que estuvo orientado este estudio. En primer lugar describir cómo se presentaron los cambios e identificar si frente a una innovación orientada a mejorar la representación de las mujeres en las arenas mencionadas en los partidos políticos analizados se produjeron resistencias al cambio. Al respecto se encontró que, en concordancia con los hallazgos realizados en otros países de América Latina, antes de la aprobación de las cuotas legales los partidos analizados habían sido escasamente permeables a la representación de las mujeres. Y que, tras su aplicación, los cambios producidos se produjeron centralmente en aquellas dimensiones de la representación política y arenas de actuación de los partidos más directamente afectados por la cuota: es decir en la representación descriptiva a través del incremento, no siempre sostenido, de la presencia de mujeres en nominaciones parlamentarias (arena electoral), cargos parlamentarios (arena gobierno-legislativo) y cargos de dirigencia partidista nacional (arena organizativa).

Sin embargo, dado que estos cambios fueron producto de un factor externo y no de la voluntad partidista, no estuvieron exentos de resistencias por parte de dichas organizaciones ya que los márgenes de acción de los que gozaron sus dirigencias les permitieron delimitar los alcances de dichos cambios. Las resistencias se expresaron a través de acciones orientadas a limitar su alcance desde un punto de vista cualitativo: se incrementó el número de mujeres pero en el caso de nominaciones a cargos de elección popular no se mejoraron las condiciones para la competencia y en relación a los cargos desempeñados estos no fueron los de mayor jerarquía.

También se encontró que, tal como señala la literatura, el grado de institucionalización de las organizaciones partidistas influye en su capacidad de adaptación a los cambios. En este caso los partidos más nuevos, más informales y con menor estructura organizativa fueron más permeables a los cambios introducidos por la cuota mejorando los mínimos legales establecidos. Contrariamente los partidos más antiguos y con mayor estructura fueron los que más resistencias presentaron cumpliéndola estrictamente o introduciendo mejoras mínimas.

El segundo objetivo fue analizar los impactos y limitaciones de la aplicación de las cuotas reguladas legalmente, como factor externo de cambio, en el reparto del poder entre hombres y mujeres en los partidos políticos analizados. Al respecto se encontró que la cuota, además de incrementar la representación descriptiva de las mujeres, ha tenido un efecto simbólico al dotar de una progresiva normalidad a la participación política de las mujeres como consecuencia de este incremento. Sin embargo, sus impactos más allá de la representación descriptiva han sido limitados y no ha habido un efecto contagio que permita afirmar que se han logrado un cambio cultural en la distribución del poder entre hombres y mujeres en las arenas partidistas analizadas.

Así, poco se ha avanzado en lo referido a la representación sustantiva en la arena organizativa más allá de algunas declaraciones retóricas a nivel estatutario y fue llamativa la excepcionalidad de la implementación de estrategias voluntarias para mejorar la representación de las mujeres, que cuando se produjeron, no pudieron institucionalizarse por las resistencias presentadas ya sea por parte de nuevas dirigencias que reemplazaron a las elites que generaron los cambios o por diferencias entre actores partidistas que operaban en diferentes niveles territoriales.

Asimismo se constató que, tal como ha venido siendo sostenido por cierto sector de la literatura, sin dejar de reconocer su importancia es necesario precisar que las medidas afirmativas no pueden resolver los problemas estructurales que están a la base de las desigualdades entre hombres y mujeres. En específico, se identificaron -en casi todos los partidos- problemas en la auto-nominación de las mujeres para ingresar a la competencia electoral o al ejercicio de cargos partidistas. Situación que se vio agudizada porque los partidos suelen emprender el reclutamiento de mujeres ante la cercanía de los procesos electorales ya que ellos mismos, como se verá más adelante, actúan pre-eminente como vehículos electorales. Pero también, desde el lado de la demanda, se identificaron sesgos de género relacionados con creencias sobre las capacidades de las mujeres para su ubicación en determinadas posiciones en las listas electorales o el ejercicio de ciertos cargos que operaron como barreras invisibles para su participación.

El tercer objetivo fue identificar cómo ha influido la debilidad institucional y la crisis de representación en posibles cambios orientados a mejorar la representación política de las mujeres por parte de los partidos analizados. Como ya se ha señalado el contexto político partidista peruano se caracteriza por la baja institucionalización del sistema de partidos y la debilidad orgánica, informalidad, personalismo y ausencia de vínculos programáticos con la ciudadanía (crisis de representación) de las organizaciones partidistas. En ese contexto los esfuerzos identificados para promover la representación de los intereses de las mujeres no han sido el reflejo de una agenda programática partidista que haya podido ser institucionalizada sino que han respondido a iniciativas particulares provenientes mayoritariamente de mujeres con liderazgos y recursos favorables a la promoción de dichos intereses, esfuerzos que no han estado exentos de resistencias (como se verá en el siguiente punto).

Así sucedió en la arena orgánica cuando dichas mujeres ocuparon cargos partidistas claves y promovieron reformas; en la arena electoral cuando en la mayoría de partidos, ante la ausencia de estos temas en las propuestas de gobierno fueron candidatas las que los colocaron en la agenda mediática desafiando algunas veces los linderos ideológicos de sus propios partidos; o, en la arena parlamentaria, cuando fueron electas mujeres que llevaban esos temas a su agenda de representación y promovieron mayoritariamente proyectos de ley relacionados con los intereses de las mujeres sobre todo en cuestiones

relacionada con la No violencia contra las mujeres y la Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Y, el cuarto, sistematizar las dinámicas de interacción entre los procesos de cambio y de resistencia identificados en las tres arenas de acción partidista analizadas (organizativo, electoral y de gobierno) categorizándolos como secuencias tipo. Para ello esta investigación propuso -en base a la revisión de la literatura sobre cambios y resistencias al cambio- tres posibles escenarios de interacción: que el cambio fuera aceptado, que el cambio fuera tolerado pero internalizado o que el cambio fuera rechazado. Y, adicionalmente, se propusieron diferentes tipos de reacciones posibles frente a un cambio. Si, bien hubo algunas arenas partidistas en las que en ciertos indicadores no se identificaron cambios, cuando éstos se produjeron se observó que estos tres escenarios se configuraron en los partidos analizados. En el segundo escenario (cambio tolerado pero no internalizado) a través de acciones que buscaban disminuir o distorsionar el alcance del cambio e incluso ignorarlo. Y, en el tercero (cambio rechazado) a través de acciones que buscan regresar al statu quo previo a la implementación del cambio.

Pero, además, la realidad mostró que las respuestas de las organizaciones suelen ser muy complejas y que las relaciones entre cambios y resistencias suelen ser multidimensionales. Así, por ejemplo, los cambios podía ser aceptados desde un punto de vista cuantitativo pero resistidos desde lo cualitativo en la búsqueda de mediatizar su impacto en la distribución del poder partidista entre hombres y mujeres; los cambios podían ser impulsados por las dirigencias nacionales pero rechazados por las bases e incluso los cambios más profundos podían ser “congelados” utilizando las propias reglas institucionales.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación aborda el tema del cambio y posibles resistencias al cambio en la representación política de las mujeres teniendo como unidad de análisis a los partidos políticos, un ámbito de estudio todavía incipiente en el caso latinoamericano donde, si bien hay algunos importantes avances, la dependencia de la información “disponible” ha hecho que una gran proporción de abordajes sobre el tema se hayan centrado preeminentemente en el análisis de la representación a nivel parlamentario nacional a través del estudio de la aprobación, aplicación e impacto de acciones afirmativas como una medida orientada a incrementar su presencia en los espacios de poder.

Ello porque, mientras la información sobre la competencia electoral y sus resultados ha sido más accesible, la recolección de información sobre los partidos políticos que permita una primera mirada descriptiva -en particular desde una aproximación diacrónica- representa aún un gran desafío que requiere un primer trabajo más cualitativo para rastrear información y reconstruir procesos. Este desafío es mayor cuando los sistemas partidistas y los partidos que se analizan se caracterizan por su alta volatilidad, por su débil institucionalización, por importantes niveles de informalidad y por escasos vínculos programáticos con la ciudadanía. Características del caso peruano que es el que se analiza en esta investigación y que han llevado a sostener la existencia de una crisis de representación, situación compartida con otros países latinoamericanos en particular los que se ubican en la denominada Región Andina.

A la par el Perú es uno de los países que pueden incluirse en la primera ola de regulación legal de acciones afirmativas destinadas a mejorar la representación política de las mujeres a nivel legislativo (ocurrida en la década de los noventa), medida que ya ha sido aplicada en cinco elecciones. También se han regulado legalmente cuotas para otros niveles de elección (regional y municipal) y para las postulaciones a cargos de dirección partidista, medida que lleva en vigencia más de una década. Por tanto, constituye un contexto político-institucional de análisis en el cual existe un estímulo externo para el cambio que obliga a los partidos a adaptarse pero que también puede generar reacciones de resistencia puesto que los cambios no necesariamente responden a

estrategias voluntarias, un aspecto menos abordado por los análisis que se han venido desarrollando.

Desde otro ángulo, se podría argumentar también que la existencia de dichos imperativos legales podrían influir en la permeabilidad de los partidos para mejorar la representación política de las mujeres a través de la generación de nuevas dinámicas de cambio (que a su vez pueden acarrear nuevas resistencias). Estos procesos se dan en un contexto donde aquellas características que en sistemas democráticos más institucionalizados dotan de estabilidad y previsibilidad a los mecanismos de la representación política en el caso peruano están ausentes lo que indica la importancia de complejizar el análisis.

En este marco, la pregunta que se planteó esta investigación fue ¿cuál ha sido la evolución de la representación política de las mujeres en los principales partidos políticos peruanos (antes y después de la aprobación de la cuota) y cómo se han producido los cambios o eventuales resistencias a dichos cambios más allá de la regulación de acciones afirmativas? Para responder a esta pregunta se midieron los cambios generados con la aplicación de la cuota y se analizó si este factor de cambio externo ha venido generado algún tipo de resistencia en su aplicación por parte de los partidos. También, si en dichas organizaciones se han introducido otras estrategias de carácter voluntario para mejorar la representación de las mujeres identificando nuevamente si en estos casos se han producido resistencias a dichas innovaciones.

Respecto de sus bases teóricas esta investigación pone a dialogar diferentes cuerpos teóricos y perspectivas de análisis. En una primera área de conocimiento, la de la investigación de los partidos políticos en estricto, se parte del análisis del siempre complejo e inacabado debate sobre su definición y las funciones claves que desempeñan como articuladores de la representación política para luego abordar enfoques que postulan conceptualizarlos no como actores unitarios sino como sistemas complejos que actúan en diferentes esferas de acción (tanto a lo interno como a lo externo) en las que existen actores que pueden responder a diferentes lógicas.

Además, dado que este análisis se sitúa en contextos de gran fragilidad institucional se ha recurrido, de un lado, a la literatura referida a los niveles de institucionalización de

los sistemas de partidos latinoamericanos y las consecuencias de una baja institucionalidad para los sistemas democráticos. Y, del otro, la referida a la existencia de una crisis de representación política que implica la existencia de vínculos débilmente programáticos entre partidos y ciudadanía y formas de vinculación alternativas que permiten que el sistema democrático opere con ciertas particularidades. Además teóricamente engarza con la literatura sobre el cambio en los partidos que plantea entenderlo no como un fenómeno uniforme, unidireccional o consensual sino como el resultado de la interacción entre propuestas de innovación y resistencias a dichas propuestas que pueden generar alteraciones en los cambios propuestos originalmente o pueden impedir su realización.

Un segundo pilar está constituido por el todo el cuerpo teórico generado a partir de la década de los ochenta desde los países desarrollados que ha investigado el rol que juegan los partidos políticos en la representación política de las mujeres. Con el paso de los años se ha sostenido, desde dichos contextos, que las diferencias de género se han convertido en una preocupación latente para muchas organizaciones políticas por la adopción -en muchos casos voluntaria- de medidas destinadas a mejorar su representación. Contrariamente, en el contexto latinoamericano, pese a que en la mayoría de países se ha introducido legislativamente algún tipo de acción afirmativa o paritaria orientada a incrementar su representación política se sigue percibiendo a estas organizaciones como espacios poco favorables en los que las mujeres enfrentan una serie de desventajas para el desarrollo de su representación política.

Una representación política que en esta investigación es conceptualizada en base a los aportes de la crítica feminista que la define como un concepto multidimensional en el que las características de las personas que ocupan las instituciones representativas, es decir la representación descriptiva (o de grupo), importa tanto como el grado en que los representantes y las instituciones responden a las demandas y necesidades de la ciudadanía (representación sustantiva). Partiendo de este marco teórico, este análisis está centrado en el caso peruano. En particular, en los partidos políticos peruanos a través de una mirada diacrónica que abarca el período 1995-2015 tomando como punto de partida temporal el período 1995-2000 cuando aún no se había aprobado ni estaba en vigencia la cuota legal regulada para nominaciones a cargos legislativos (vigente desde

1997) y tampoco se había aprobado para la nominación a cargos de dirigencia partidista (vigente desde 2003).

Un período amplio que permite evaluar más rigurosamente el grado de los cambios y resistencias ocurridos en los partidos y las pautas en sus interacciones de modo de arribar a descripciones más integrales. Descripciones que tienen un carácter más limitado cuando las estrategias de investigación tienen un carácter sincrónico. El objetivo general fue analizar la evolución de la representación política de las mujeres entre 1995 y 2015 y describir cómo se presentaron los cambios y eventuales resistencias en relación a dicha representación, tomando como casos a observar a cuatro partidos peruanos: el Partido Aprista Peruano (PAP), el Partido Popular Cristiano (PPC), el Fujimorismo y el Partido Nacionalista Peruano (PNP).

Como objetivos específicos se buscó:

Objetivo Específico 1: Describir cómo se presentaron los cambios e identificar si frente a una innovación orientada a mejorar la representación de las mujeres en las arenas organizativa, electoral y de gobierno en los partidos políticos analizados se produjeron resistencias al cambio.

Objetivo Específico 2: Analizar los impactos y limitaciones de la aplicación de las cuotas reguladas legalmente, como factor externo de cambio, en el reparto del poder entre hombres y mujeres en los partidos políticos analizados.

Objetivo Específico 3: Identificar cómo ha influido la debilidad institucional y la crisis de representación en posibles cambios orientados a mejorar la representación política de las mujeres por parte de los partidos analizados.

Objetivo Especifico 4: Sistematizar las dinámicas de interacción entre los procesos de cambio y de resistencia identificados en las tres arenas de acción partidistas analizadas (organizativa, electoral y de gobierno) categorizándolas como secuencias tipo.

Para su realización, esta investigación -de carácter descriptivo- aplicó un método de investigación de tipo cualitativo que se inserta dentro de lo que se denomina estudios de

caso. Para la recolección de información se combinaron diferentes estrategias complementarias entre sí: la revisión y sistematización de documentación partidista e información sobre sus estructuras de gobierno (estatutos, resoluciones organizativas, planes de gobierno); la revisión de información electoral proveniente de autoridades electorales; la revisión de información proveniente del ámbito parlamentario; la revisión de investigaciones previas; una revisión hemerográfica de dos de los principales diarios nacionales y la realización de diez entrevistas semi-estructuradas a mujeres políticas que hubieran desempeñado cargos en áreas clave de sus partidos y a ocho expertos y expertas en el ámbito del sistema político partidista peruano, en los partidos analizados y en el tema de la representación políticas de las mujeres.

La tesis se divide en seis capítulos. En el primero de ellos se presenta el problema de investigación, los cuatro casos analizados y el diseño metodológico de la tesis. En el segundo capítulo, se aborda el marco teórico en cuyo primer bloque se incluyen las discusiones en torno a la definición de los partidos políticos y las funciones que cumplen así como sus arenas de actuación. Un segundo bloque está orientado a precisar el concepto de representación política a la luz de las críticas esbozadas por la teoría feminista que incorpora en el debate la importancia de una dimensión descriptiva así como las reflexiones teóricas en torno a lo que debe entenderse por intereses de las mujeres. Un tercer bloque tiene como objetivo situar la tesis en el contexto latinoamericano marcado por democracias electorales en las que conviven una débil institucionalización partidista que afecta la representación de intereses.

Un cuarto bloque tiene que ver con el rol que, según la literatura revisada, han desempeñado los partidos políticos en la representación política de las mujeres haciendo una comparación entre la evolución en el caso de países desarrollados y lo que se ha venido observando en América Latina. El último bloque está referido a la conceptualización del cambio en las organizaciones políticas entendido como un fenómeno complejo y a los factores internos o externos que lo impulsan, haciendo énfasis en la adopción de acciones afirmativas (cuotas) para promover el cambio en el caso de la representación política de las mujeres. Además se introduce una propuesta teórica para la definición de las resistencias al cambio en el ámbito de dicha representación así como para las dinámicas que se generan entre innovaciones y resistencias.

El tercer capítulo sitúa el caso peruano y sus avances y retrocesos en el contexto de la representación política de las mujeres en América Latina a partir de dos ejes: la representación parlamentaria y la adopción de cuotas legales, un fenómeno en el que la región tiene una experiencia muy prolífica. Ya en el capítulo cuatro se inicia el análisis descriptivo del caso peruano con una breve caracterización de la historia y los principales rasgos ideológicos, organizativos, desempeño electoral y lógicas de vinculación con la ciudadanía en términos de representación que sirven como contexto del análisis más específico en torno a la representación política de las mujeres. En el capítulo quinto se analizan los cambios producidos en los partidos en relación a dicha representación en cuatro períodos que abarcan desde 1995 hasta 2015 en dos dimensiones, una descriptiva y otra sustantiva, y en tres arenas de actuación partidista: organizativa, electoral y de gobierno-legislativo.

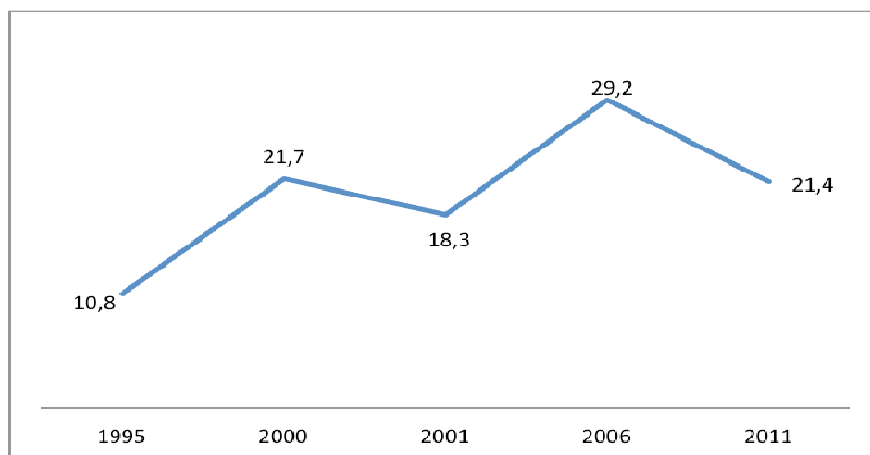
Finalmente, en el capítulo sexto se presentan de forma comparativa los hallazgos en cada dimensión y en cada arena aplicando la propuesta de categorización en torno a los cambios y resistencias y las dinámicas que se producen entre ellos planteadas a partir del marco teórico. Para finalizar se presentan las conclusiones de esta investigación.

CAPÍTULO 1: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN, CASOS Y DISEÑO METODOLÓGICO DE LA TESIS

1.1 Justificación, problema de investigación y objetivos de la tesis

A fines de 2015, el Perú contaba con un porcentaje de mujeres parlamentarias en cámara única de 21,4%. Los resultados de las penúltimas elecciones parlamentarias en 2011 significaron un retroceso de la presencia de mujeres en este ámbito en relación a las elecciones de 2006 cuando se había logrado su más alta representación¹. Sin embargo, si se mira en perspectiva este resultado fue prácticamente el doble de la representación que existía en 1995, las últimas elecciones parlamentarias que se desarrollaron antes de que en el país se aprobaran acciones afirmativas para cargos legislativos.

Gráfico 1: Porcentaje de mujeres electas como parlamentarias (1995-2011)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia (s/f) y Llanos y Tello, editoras (2013).

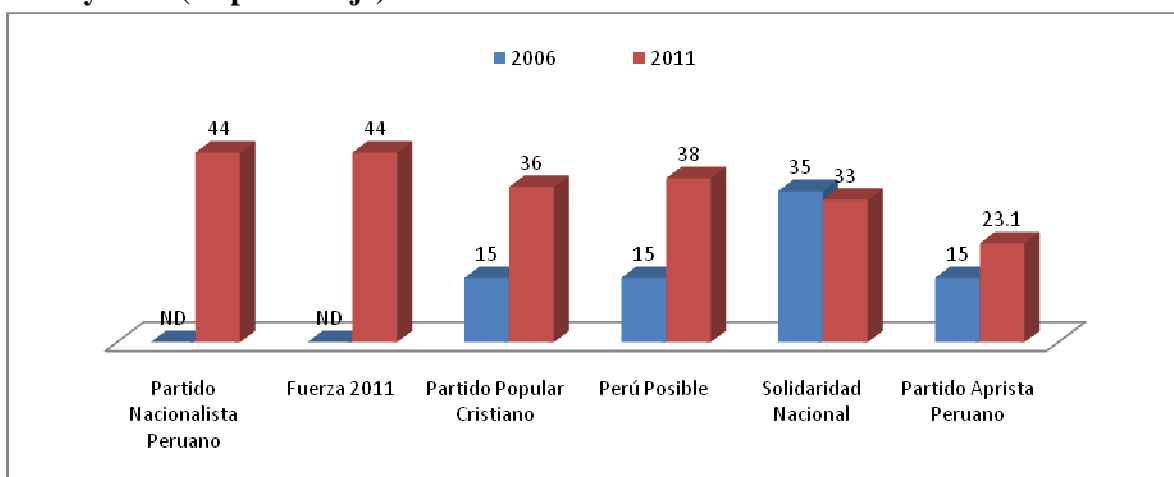
Un factor importante para explicar este incremento fue la adopción de una cuota de género aprobada por el Congreso en 1997. A partir de su inclusión en el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones (LOE) se estableció que las listas (nominaciones) a candidatos al Congreso debían incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones. Ese mismo año se promulgó la Ley No. 26864 – Ley de Elecciones

¹ Dado que esta investigación abarca el período 1995-2015 no se incluyen los resultados de las últimas elecciones legislativas realizadas en 2016 donde las mujeres electas alcanzaron un 27% de representación (36 de 130).

Municipales que estableció que para este tipo de elecciones, la lista de candidatos debía contener no menos de 25% de hombres o mujeres. En diciembre de 2000, la Ley 27387 modificó otra vez varios artículos de la LOE incrementando el porcentaje de la cuota a un 30%. Posteriormente, la cuota se extendió a las nominaciones para procesos de elección regional (2002) y al Parlamento Andino (2004). Asimismo, desde la aprobación en octubre del año 2003 de la primera Ley de Partidos Políticos (Ley 28094), la aplicación de la cuota del 30% se amplió a las listas de candidatos para cargos de dirección partidista, siendo esta la única disposición relativa a cuestiones de género que incluyó dicha ley.

La cuota legal ha tenido un gran impacto sobre todo en el ámbito de actuación electoral de los partidos donde se ha incrementado la nominación de mujeres a cargos de elección popular y, en particular, al Parlamento. También parece haberlo tenido en la presencia de mujeres en cargos de dirección partidista que se ha ido incrementado en algunos partidos al situarse la presencia de mujeres por encima del 30%. Sin embargo, dado que las elecciones internas de los partidos peruanos no suelen ser de carácter público poco se sabe de los mecanismos específicos de aplicación de dicha cuota dentro de los parámetros permitidos por la ley.

Gráfico 2: Presencia de mujeres en Máximos Órganos Ejecutivos Nacionales a 2006 y 2011 (en porcentaje)



ND = No disponible. Fuente: elaboración propia en base a datos consignados en Dador y Llanos, editoras (2008) y Llanos y Tello, editoras (2013).

Si bien en el caso peruano el estudio de los partidos políticos y la representación de las mujeres ha tenido importantes avances, los análisis realizados han sido

fundamentalmente sincrónicos asociados a un proceso electoral o a un momento determinado.² Y no se ha analizado con más profundidad en qué medida el hecho de que las demandas de representación se hayan canalizado legalmente fuera del ámbito partidista puede haber influido en el avance de la representación política de las mujeres. Mientras en diversos partidos europeos las mujeres influyeron en primer término en la retórica partidaria lo que condujo a estrategias de acción positiva que fueron ampliándose con el tiempo y que devinieron -finalmente- en la adopción de estrategias de discriminación positiva implantadas voluntariamente por los propios partidos³ en el Perú -y en muchos países de América Latina- el compromiso con estos temas vino impuesto desde fuera de los partidos.

En América Latina se recurrió a la legislación electoral y a la intervención del Estado ante las dificultades para lograr un trato igualitario para hombres y mujeres al interior de los propios partidos lo que ha hecho que éstas no sean completamente asimiladas por las organizaciones políticas.⁴ Por tanto, si bien se ha configurado un estímulo externo para el cambio que ha obligado a los partidos a adaptarse dicho estímulo, también pueden producirse resistencias si entendemos el cambio como un fenómeno complejo. Sin embargo, los estudios realizados no siempre han hecho un énfasis sistemático en indagar si han existido o no dichas resistencias. Y, no en todos se ha recabado, a través de entrevistas, el punto de vista de los actores partidistas para contar con una interpretación más afinada de las dinámicas que se producen entre cambios y eventuales resistencias.

² Al respecto se puede revisar DEL ÁGUILA (2004). *Mujeres en los partidos políticos del Perú. Situación y mecanismos para su promoción*, Asociación Civil Transparencia, Lima; DADOR, JENNIE Y LLANOS, BEATRIZ editoras (2007): *La igualdad esquivada. Una mirada de género a las Elecciones Generales de 2006*, International IDEA y Asociación Civil Transparencia, Lima y LLANOS, BEATRIZ Y TELLO, PILAR editoras (2012): *Igualdad: ¿para cuándo? Género y elecciones peruanas 2010-2011*, IDEA Internacional, Lima.

³ LOVEDUNSKI, JONI (1997): “Representación política: dinámica de género y partidos” en *Mujeres en política*, URIARTE, EDURNE Y ARANTXA ELIZONDO (coordinadoras), Editorial Ariel, Barcelona.

⁴ CAMINOTTI, MARIANA (2016): “Cuotas de género y paridad en América Latina: Mujeres, partidos políticos y Estado” en *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*, FREIDENBERG, FLAVIA Y BETILDE MUÑOZ POGOSSIAN editoras, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2016, pág. 196.

Por ello es pertinente realizar una descripción más integral sobre cómo ha evolucionado la representación política de las mujeres en los principales partidos políticos peruanos con una mirada de más largo plazo que permita identificar cambios pero también eventuales resistencias no solo en relación a la aplicación de las acciones afirmativas sino también en las diferentes arenas en las que operan los partidos en tanto unidades complejas. Ello implica además analizar si los partidos han impulsado otras acciones en esas arenas para mejorar la representación de las mujeres identificando a la vez si se han producido resistencias a dichas innovaciones. E indagar si las cuotas han logrado permear las lógicas de acción partidista pues la regulación de medidas afirmativas tuvo también como objetivo -al menos político- avanzar en el logro de una mayor igualdad entre hombres y mujeres en las estructuras y dinámicas de poder partidista.

Un análisis de esta naturaleza implica, desde el ámbito temporal, retrotraerse al menos al periodo anterior a la aprobación legal de la cuota para determinar la real magnitud de los avances a lo largo del tiempo. A la vez requiere no olvidar el contexto político partidista en el cual estos procesos se han desarrollado observando en qué medida la representación política de las mujeres puede avanzar, mejorar o fortalecerse cuando los partidos políticos -que deberían realizar esa tarea- son débilmente institucionalizados y/o altamente personalistas, no están enraizados en la sociedad, tienen altas dosis de informalidad o han visto deteriorados sus vínculos programáticos con la ciudadanía. Y también considerando lo que sucede cuando el sistema partidista está débilmente institucionalizado e incluso se sostiene la existencia de una crisis de la representación política.

En ese sentido el objetivo general de esta investigación fue analizar la evolución de la representación política de las mujeres en el período comprendido entre los años 1995 y 2015 en los principales partidos peruanos y describir como se presentaron los cambios y eventuales resistencias en relación a dicha representación. Como objetivos específicos se buscó:

Cuadro 1: Objetivos específicos de la investigación

Objetivos Específicos	Descripción
Objetivo específico 1	Describir cómo se presentaron los cambios e identificar si frente a una innovación orientada a mejorar la representación de las mujeres en las arenas organizativa, electoral y de gobierno se producen resistencias al cambio en los partidos analizados.
Objetivo específico 2	Analizar los impactos y limitaciones de la aplicación de las cuotas reguladas legalmente, como factor externo de cambio, en el reparto del poder entre hombres y mujeres en los partidos políticos analizados.
Objetivo específico 3	Identificar cómo influye la debilidad institucional y la crisis de representación en posibles cambios favorables a la representación política de las mujeres por parte de los partidos analizados.
Objetivo específico 4	Sistematizar las dinámicas de interacción entre los procesos de cambio y de resistencia identificados en las tres arenas de acción partidaria analizadas (organizativo, electoral y de gobierno) categorizándolas como secuencias tipo.

Sin embargo, es importante aclarar que con este trabajo no se pretendió realizar un análisis exhaustivo de toda la vida orgánica, electoral o de gobierno de los partidos políticos peruanos. Una tarea en la que aún falta avanzar para comprender mejor la política peruana pero que implica líneas de investigación y esfuerzos específicos. Lo que se pretendió fue observar sus arenas de actuación desde la óptica de la representación política de las mujeres.

1.2 Diseño metodológico

1.2.1 Breve descripción de las características del sistema político partidista peruano y presentación de los casos

Esta investigación tuvo como unidades de análisis a cuatro partidos políticos peruanos cuyo desempeño fue observado en el período 1995-2015. Es importante señalar brevemente algunas características del sistema de partidos y de los partidos peruanos que sirven de contexto para explicar su selección. En el Perú, entre los años veinte y ochenta del siglo XX, no hubo alternancia de gobiernos democráticos y fue recién a inicios de la década de los ochenta, tras la salida del último gobierno militar, que se produjo en el país la posibilidad de consolidar una democracia y un sistema de partidos

representativo.⁵ Una posibilidad que se abrió con la elección en 1978 de una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución.

Sin embargo, a lo largo de estas décadas, la propia existencia de un sistema de partidos ha estado sujeta a debates académicos ya que el concepto de sistema de partidos entendido como “un grupo (...) que interactúa de forma rutinaria para formar un todo” (traducción propia)⁶ implica una continuidad en los componentes y un mínimo de estabilidad en los modelos de competición partidista. Por tanto, en contextos políticos donde se observa una alta volatilidad partidista o un extremo personalismo (con políticos que pueden competir por los cargos sin estar afiliados a un partido) se ha sostenido que puede ser cuestionable señalar la existencia de un sistema de partidos.⁷ Ambas son características que en el caso peruano se han presentado en diferentes momentos desde el retorno a la democracia.

Para el período 1978-1990 (en el que hubo una elección constituyente y dos elecciones democráticas de gobierno consecutivas, la de 1980 y la de 1985) diferentes autores sostienen la existencia de un sistema de partidos con “requisitos mínimos” de representatividad en la medida que cuatro principales actores (Acción Popular - AP, que gobernó entre 1980-1985; el Partido Aprista Peruano - PAP que gobernó entre 1985-1990, el Partido Popular Cristiano - PPC que cogobernó en alianza con Acción Popular entre 1980-1985 y los grupos de izquierda), aunque débiles (lo que se expresa en la alta volatilidad de algunos de sus resultados) concentraron las preferencias electorales en el marco del sistema político democrático instaurado por la Constitución de 1979.⁸

Otros autores hacen referencia a la existencia de un sistema relativamente coherente aunque débilmente institucionalizado con partidos de fortaleza debatible pero que al

⁵ TANAKA, MARTÍN (1988): *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, pág. 16.

⁶ MAINWARING, SCOTT (1988): *Rethinking party systems theory in the third wave of democratization. The importance of party system institutionalization*, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper 260, pág. 5.

⁷ *Op. cit.* (1998).

⁸ TANAKA (1998), págs. 71-85.

menos poseían estructuras y programas, ideologías y bases sociales identificables.⁹ O lo definen como un “sistema partidario emergente”¹⁰; un “sistema incipiente”¹¹; un “intento de construir un sistema de partidos”¹² e incluso se ha sostenido la no existencia de un sistema de partidos.¹³ La sorpresiva elección del casi desconocido Alberto Fujimori con el movimiento Cambio 90 en segunda vuelta en las elecciones de 1990 marcó el fin de ese “sistema” de partidos siendo Fujimori tanto “el producto como la causa” de la caída de ese sistema.¹⁴

Ello porque los partidos en ese período, además de sus propias deficiencias estructurales (como el personalismo, una débil democracia interna y estructuras institucionales más centradas en lo electoral), fracasaron en la solución de la hiperinflación y la violencia terrorista de Sendero Luminoso generando desencanto frente al sistema y minando su capacidad de construir vínculos duraderos con el electorado.¹⁵ Esta elección inició la posterior hegemonía del Fujimorismo (bajo sus diferentes marcas electorales) que derivó en un autoritarismo competitivo y en el inicio de una política dominada por los independientes y partidos de un solo ciclo electoral que giran en torno a candidatos.¹⁶

⁹ LEVISTKY, STEVEN Y CAMERON, MAXWELL A. (2003): “Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori’s Peru” en *Latin American Politics and Society*, Fall 2003,45,3, ProQuest, pág. 45.

¹⁰ CRABTREE, JOHN (1994): *La crisis del sistema partidario peruano. Apuntes No 35-segundo semestre*, Lima, pág. 22.

¹¹ MAINWARING, SCOTT Y SCULLY, TIMOTHY R. (1995): *Building democratic institutions. Party systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, pág. 19.

¹² LYNCH, NICOLÁS (1999): *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1992*, Fondo Editorial de la Universidad Mayor de San Marcos, Lima, pág. 50.

¹³ COTLER JULIO: “Political parties and the problems of democratic consolidation in Peru en *Building democratic institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, 1995, pág. 323.

¹⁴ CRABTREE (1994), pág. 27.

¹⁵ Véase CRABTREE (1994) y LEVINTSKY Y CAMERON (2003).

¹⁶ Véase TANAKA(1988); LEVITSKY Y CAMERON (2003); TANAKA, MARTÍN (2010): “Agencia y estructura, y el colapso de los sistemas de partidos en los países andinos” en *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada* en MELÉNDEZ, CARLOS y ALBERTO VERGARA (editores), Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima y MELÉNDEZ, CARLOS (2010): “¿Cómo escapar del fatalismo de las estructuras? Marco para entender la formación del sistema de partidos en el Perú” en *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*, MELÉNDEZ, CARLOS y ALBERTO VERGARA (editores), Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2010.

El éxito de Fujimori, mostró a los políticos peruanos que para una carrera política exitosa ya no eran necesarias las etiquetas y organizaciones partidistas y que bastaban los “partidos desechables” que -bajo la denominación de movimientos independientes- terminaron creando un nuevo modelo de organización que fungía de vehículo electoral personalista.¹⁷ Este período se extendió hasta el año 2000 y durante el mismo el Fujimorismo dio un autogolpe en 1992 y disolvió el Congreso; por presiones de la comunidad internacional convocó a elecciones para elegir un Congreso Constituyente del cual emanó la nueva Constitución de 1993; se reeligió con una amplia mayoría de votos en 1995 y tentó (y logró) una tercera re-elección en 2000 en medio de graves cuestionamientos hacia la constitucionalidad de su postulación y de una profunda polarización. Una época que también ha sido definida como un período de democracia delegada¹⁸ donde primó el sometimiento de otros poderes del Estado por parte del Ejecutivo y en el que el discurso anti-partidos “tradicionales” socavó el pluralismo democrático.

Este período llegó a su fin cuando Alberto Fujimori renunció a la Presidencia en noviembre de 2000 y fue inhabilitado por incapacidad moral por el Congreso que eligió como Presidente transitorio (hasta la convocatoria de nuevas elecciones) al congresista Valentín Paniagua. En el 2001 se realizaron nuevas elecciones y se abrió un nuevo período en que surgieron posibilidades de reconstruir un nuevo sistema de partidos en base a los viejos partidos de los ochenta que retornaron (PAP, AP y PPC) siendo el Partido Aprista y su desempeño electoral el eje de esta recuperación.¹⁹ Dichos partidos empezaron a convivir con nuevas estructuras que enmarcadas en el discurso de la anti-política tomaron como banderas “issues” específicos, estuvieron más basados en liderazgos personalistas y contaban con una mayor debilidad de capacidades institucionales y organizativas.²⁰

Algunos de ellos han tenido también importantes éxitos en la captación de votos, funcionando en origen preeminentemente como maquinarias electorales y con intentos de institucionalización posteriores que no siempre han dado como resultado una solidez

¹⁷ LEVISTKY Y CAMERON (2003), págs. 10-11.

¹⁸ Véase CRABTREE (1994).

¹⁹ Véase MELÉNDEZ (2010), pág. 170.

²⁰ *Op. cit.* (2010), págs. 220 y 265.

o funcionalidad organizativa. Durante este período hubo tres elecciones generales (la de 2001 ganada por el partido Perú Posible, la de 2006 ganada por el Partido Aprista y la de 2011 ganada por el Partido Nacionalista Peruano-PNP). En dos, la primera y la tercera, los ganadores fueron nuevos partidos con las características señaladas por Meléndez (2010). Asimismo, se ha asistido al resurgimiento del Fujimorismo, bajo nuevas etiquetas y liderazgo, que ha tenido importantes niveles de votación en las últimas elecciones.²¹

Entonces, ¿podría decirse que desde 2001 el Perú cuenta con un nuevo sistema de partidos y, por tanto, hablar del retorno de los partidos? Al igual que los análisis sobre la situación en la década de los ochenta las posturas siguen siendo divergentes. Algunos aluden a un proceso de “reconstitución parcial” con una alta volatilidad e incertidumbre política en un período de institucionalización democrática donde reformas políticas introducidas como la Ley de Descentralización o la Ley de Partidos Políticos (ya mencionada) han reconfigurado una arena política evitando un mayor desorden.²² Otros señalan que “no existe un sistema de partidos como manda la teoría pero eso no significa que no existan algunos funcionamientos propios de un sistema”.²³

E identifican las siguientes características: la existencia de un grupo de actores políticos estables que ha impactado en un cierto declive de la volatilidad electoral; una identificación ideológica y programática que permiten predecir las preferencias electorales; una percepción de la ciudadanía mayoritaria de que los partidos son indispensables para la democracia y dos identidades políticas fuertes, estables e identificables constituidas por un APRA que persiste y un Fujimorismo emergente.²⁴ Miradas más recientes hablan de una “democracia sin partidos”²⁵ ante la extrema debilidad partidista o de “coaliciones de independientes” que brindan reglas informales de asociación para la participación en elecciones ante la incapacidad de los partidos de

²² TANAKA, MARTÍN (2010), *pág. 141*.

²³ MELÉNDEZ, CARLOS (2012): *La institucionalización del sistema de partidos en un escenario post-colapso partidario. Perú 2001-2011, Serie Análisis y Debate, Fundación Friedrich Ebert, Lima, pág. 9*.

²⁴ *Op. cit.* (2012).

²⁵ LEVITSKY, STEVEN (2014): “Prólogo” en ZAVALETA, MAURICIO. *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, págs. 11-12*.

distribuir capitales ideacionales o administrativos por lo que éstas últimas funcionan como sustitutos de los partidos, en particular en los niveles sub-nacionales de gobierno.²⁶

Es en este contexto histórico, y con las particularidades del sistema de partidos y de los partidos peruanos, que utilizaremos como punto de partida para la selección de los partidos a analizar la definición utilizada por Alcántara Sáez (2004)²⁷ que los define como “grupo de individuos que, compartiendo ciertos principios programáticos y asumiendo una estructura organizativa mínima, vincula a la sociedad y el régimen político de acuerdo a las reglas de éste para obtener posiciones de poder o influencia mediante elecciones”. Sin embargo, dado el contexto de alta volatilidad ya mencionada y la fragmentación y la proliferación de lo que Levitsky y Cameron (2003) denominan partidos “fungibles”, es necesario adoptar criterios complementarios para asegurarse que efectivamente se esté analizando a las organizaciones relevantes en el período de análisis.²⁸

En primer lugar, dado que este trabajo se centró en observar la arena electoral legislativa -que implica un ámbito de gobierno de carácter nacional- las organizaciones seleccionadas tienen un carácter nacional y no regional o local, donde también hay niveles de gobierno y de competición partidista pero donde priman las “coaliciones de independientes” pues los partidos nacionales no han logrado un arraigo institucional de carácter descentralizado.²⁹ En segundo lugar, dentro de este universo fue necesario considerar aquellas organizaciones de carácter nacional que hubieran mostrado “fuerza electoral”³⁰ medible a través del porcentaje de escaños obtenidos en el Parlamento. Diversas investigaciones han optado por un criterio mínimo del 5% para discriminar

²⁶ ZAVALETA, MAURICIO (2014): *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, pág. 44.

²⁷ ALCÁNTARA, MANUEL (2004): *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, Institute de Ciencies Politiques y Socials, Barcelona, pág. 30.

²⁸ A inicios de 2015, la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones contaba con 20 partidos con inscripción vigente pero que no necesariamente contaban con organización o vida partidaria y un rendimiento electoral que les permita una presencia continuada en el tiempo. Al respecto ver <http://portal.jne.gob.pe/prensaypublicaciones/archivonoticias/Paginas/EL2015SEINICIACON20PARTIDOSPOLITICOSINSCRITOSENELJNE.aspx>.

²⁹ Véase ZAVALETA (2014).

³⁰ SARTORI, GIOVANNI (1999): *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, pág. 153.

aquellas organizaciones políticas con mayor fuerza electoral³¹, umbral que también fue adoptado en este trabajo pues, en un contexto como el peruano, el sistema de representación proporcional para la elección del Parlamento abre las puertas a la obtención de escaños con porcentajes de voto muy bajos y a la proliferación de partidos con una representación parlamentaria reducida.

En tercer lugar, dado que esta es una investigación de carácter diacrónico, dicha fuerza electoral debía expresarse a lo largo del tiempo, razón por la cual se analizó a las organizaciones que hubieran obtenido un 5% de los votos al Parlamento en al menos tres de los cuatro períodos (elecciones) analizados. El siguiente cuadro muestra a aquellos partidos que cumplieron los requisitos mencionados: El Partido Aprista Peruano, el Partido Popular Cristiano y Fuerza Popular (última denominación del Fujimorismo).

Cuadro 2: Resultados Elecciones Legislativas 1995 -2011 (partidos que obtuvieron más de un 5% de votación)

Partido	1995	2001	2006	2011
Partido Aprista Peruano	6,5	19,7	20,6	6,4
Partido Popular Cristiano *	3,1	13,8	15,3	14,4
Fuerza Popular **	52,1	4,8	13,9	23
Partido Nacionalista Peruano***	N.A.	N.A.	21,2	25,3

*En la elección de 2001 y 2006, el PPC participó encabezando la alianza electoral UNIDAD NACIONAL y el 2011 la Alianza por el Gran Cambio. ** En la elección de 1995 y 2001 el partido postuló bajo la denominación original Cambio 90-Nueva Mayoría, en 2006 como Alianza por el Futuro (integrada por Cambio 90 y Nueva Mayoría) y en 2011 como Fuerza 2011. *** En 2006 participó bajo las siglas de Unión por el Perú y en 2011 encabezando la alianza electoral GANA PERÚ. Fuente: elaboración propia en base a información de INFOGOB - Observatorio para la Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones de Perú (www.infogob.gob.pe).

³¹ JANDA, KENETH (1980): *Political Parties. A cross national survey*, The Free Press, Nueva York, 1980 y ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL y FLAVIA FREIDENBERG, editores (2001): *Partidos políticos de América Latina. Países Andinos*, Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca.

Ello permitió analizar a dos de los partidos que provenían de ese primer “sistema” de partidos surgido en los ochenta que colapsó con la entrada en escena del Fujimorismo incluyendo a esta última agrupación que “paradójicamente solía despreciar la institucionalización de organizaciones políticas [pero que ha terminado] reuniendo todos los elementos propios de un partido: tiene militancia (...) ideología (...) élites políticas y sucesores del líder”.³² Y, utilizando un criterio de inclusión relacionado con la relevancia sustantiva que implica incluir una organización en el análisis por su especial influencia en la dinámica partidista³³, se añadió al Partido Nacionalista Peruano que gobernó entre 2011 y 2016 y obtuvo más de un 5% en las dos últimas elecciones legislativas, únicas en las que ha participado pues su existencia data de la última década. Su alto rendimiento electoral y su paso por el gobierno lo han convertido en uno de los actores protagónicos en torno a los cuales ha girado la dinámica partidista peruana de la última década.

1.2.2. Las preguntas de investigación, las hipótesis y la operacionalización de dimensiones, arenas e indicadores

Como ya se ha señalado la pregunta principal que este trabajo ha buscado responder fue cuál ha sido la evolución de la representación política de las mujeres en los principales partidos políticos peruanos (antes y después de la aprobación de la cuota) y cómo se han producido los cambios o eventuales resistencias en relación a dicha representación más allá de la regulación de acciones afirmativas. Para poder responder esta pregunta se plantearon las siguientes interrogantes complementarias:

³² MELÉNDEZ (2012), *pág. 19*.

³³ ALCÁNTARA SÁEZ Y FREIDENBERG (2001), *pág. 25*.

Cuadro 3: Sub preguntas de la investigación

Sub preguntas de la investigación	
Sub pregunta 1	¿Cómo se presentaron los cambios y eventuales resistencias a innovaciones para mejorar representación de las mujeres en los partidos políticos?
Sub pregunta 2	¿Puede la aplicación durante un período extenso de cuotas reguladas legalmente lograr transformaciones en el reparto del poder entre hombres y mujeres en los partidos políticos?
Sub pregunta 3	¿Cómo influye la debilidad institucional y la crisis de representación del sistema político partidario peruano y de los propios partidos en la consecución de posibles cambios favorables a la representación política de las mujeres por parte de las organizaciones analizadas?
Sub pregunta 4	¿Cuáles son las dinámicas - tipo que se generan entre posibles situaciones de innovación en la representación de las mujeres en los partidos políticos y eventuales procesos de resistencia a los cambios?

Para cada una de estas sub-preguntas se partió de las siguientes hipótesis:

Sub-pregunta 1

- ✓ Partiendo de la presunción de que las organizaciones políticas son pre-eminentemente conservadoras los cambios se producirán en mayor medida en aquellas dimensiones de la representación política y arenas de actuación partidista en las cuales la cuota legal, como factor externo, tenga un impacto directo. Es decir, en la representación descriptiva y en la arena electoral.
- ✓ Los cambios introducidos por la cuota legal son una condición necesaria pero no suficiente para lograr cambios más sustantivos en la representación de los intereses de las mujeres. En la medida que no haya una voluntad de apoyo al cambio por parte de las élites se presentarán resistencias orientadas a interpretar el cambio con el objetivo de alterar lo menos posible o preservar el statu quo en términos de género.
- ✓ Ante situaciones de cambio generados al margen de la cuota legal también se generarán resistencias salvo que respondan a la iniciativa de una voluntad o actor político hegemónico o predominante al interior de la organización.

-Sub-pregunta 2

- ✓ La cuota como mecanismo de acción afirmativa -dependiendo de su diseño, el sistema electoral en el que se aplica y las estrategias partidistas relacionadas con su cumplimiento- ha ayudado a incrementar la participación de las mujeres en la arena electoral y su presencia en el ámbito legislativo.
- ✓ En el largo plazo, ha coadyuvado a dotar de mayor normalidad a la participación política de las mujeres y a colocar simbólicamente dicha cuestión en la agenda partidista pero tiene impactos limitados más allá de la arena electoral o de gobierno-legislativo y no se produce necesariamente un efecto contagio para una mayor representación de los intereses de las mujeres en otras arenas de la actuación partidista.
- ✓ El logro de una mayor igualdad en la concepción y reparto del poder en los partidos políticos depende de otros factores más estructurales que están a la base de las desigualdades entre hombres y mujeres que la cuota por sí misma no puede resolver.

-Sub-pregunta 3

- ✓ En un contexto político en el que existe un sistema de partidos y organizaciones políticas débilmente institucionalizadas que no se vinculan con la ciudadanía a través de la representación programática y que funcionan a través de estructuras altamente informales, la representación de los intereses de las mujeres se manifiesta predominantemente por vías personalistas.
- ✓ En dichas condiciones los cambios que logran ser impulsados no necesariamente se institucionalizan como parte de las rutinas organizativas y el desempeño partidista. Por tanto, puede que no sean permanentes ni sostenidamente incrementales sino que dependan de la voluntad de personas con liderazgos favorables y acceso a recursos organizacionales suficientes para promover una mayor representación de los intereses de las mujeres en arenas específicas.
- ✓ Partiendo de la premisa de que aún siendo débiles institucionalmente los partidos pueden tener diferentes grados de institucionalización, aquellos con estructuras más informales o personalistas pueden ser más receptivos a la

introducción de cambios favorables a la representación de las mujeres que los que tienen una organización más burocrática o compleja.

-Sub-pregunta 4

- ✓ Frente a la existencia de una innovación favorable a la representación de los intereses de las mujeres se pueden presentar tres escenarios: que el cambio sea aceptado, que el cambio sea tolerado pero no internalizado o que el cambio sea rechazado.
- ✓ Cuando el cambio es aceptado no se presentan resistencias. Sin embargo, el cambio puede ser interpretado por la organización como un “techo” con lo cual la acción cumple estrictamente la innovación planteada o como un “piso” desarrollando acciones orientadas a realizar nuevas mejoras en base a los mínimos introducidos.
- ✓ En escenarios en los cuales el cambio es tolerado pero no internalizado se pueden identificar resistencias expresadas a través de acciones orientadas a disminuir, modificar, invisibilizar o ignorar las innovaciones planteadas.
- ✓ En escenarios en los cuales el cambio es rechazado se pueden identificar resistencias expresadas en acciones que buscan anular, incumplir o directamente intentar revertir la nueva situación para volver al statu quo previo a la innovación.

La variable dependiente descrita en este trabajo es el cambio, es decir las mejoras en la representación política de las mujeres en el ámbito de las organizaciones partidistas. Como se verá en detalle en el marco teórico, en base a las críticas formuladas al concepto de representación política clásico de las democracias liberales por los enfoques de la “política de la presencia”³⁴ y la “política de la diferencia”³⁵, se ha adoptado un concepto de representación política multidimensional que incluye la

³⁴ PHILLIPS, ANNE (1999): *“La política de la presencia: la reforma de la representación política” en Ciudadanía: Justicia social, identidad y participación*, GARCÍA, SOLEDAD Y STEVEN LUKES (compiladores) Editorial Siglo XXI, Madrid, (primera edición).

³⁵ YOUNG, IRIS MARION (2000): *La justicia y la política de la diferencia*, Ediciones Cátedra, Madrid.

representación entendida como el actuar por otros³⁶ que ha sido posteriormente re-conceptualizada para el caso de las instituciones como “receptividad” aludiendo al grado en que éstas responden a las demandas y necesidades de la ciudadanía.³⁷ Y se ha incorporado un componente descriptivo que implica valorar quiénes son los representantes diferenciándolos en función del sexo.

Por tanto, la representación política se operacionalizó a través de dos dimensiones: una descriptiva (referida a la incorporación de las mujeres en las áreas de decisión y en las estructuras orgánicas partidistas o como representantes) y una sustantiva (referida al abordaje de problemáticas o temas que tienen más impacto inmediato sobre las mujeres que sobre los hombres a través de políticas y leyes). Asimismo dado que los partidos son sistemas en sí mismos con diversas caras organizacionales³⁸ las variaciones en la representación política de las mujeres en las dos dimensiones señaladas fueron observadas, siguiendo a Alcántara Sáez y Freidenberg (2001), en sus ámbitos de acción interno y externo, aunque con algunas variaciones en las arenas de actuación que estos autores proponen.

En específico, en el ámbito interno se restringió el análisis de la cara organizativa del partido solo a las estructuras, los órganos de dirección y la normativa que regula la interacción interna (“partido como organización voluntaria de miembros”, según dichos autores). Se excluyó, por tanto, lo que los autores referidos denominan “el partido como organización burocrática” dado que la burocratización en países como el analizado es débil dada la baja institucionalización de las organizaciones partidistas y la ausencia de financiamiento público para solventar sus actividades ordinarias.

³⁶ PITKIN, HANNA FENICHEL (1985): *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

³⁷ VERGÉ, TANIA (2007): *Partidos y representación política: las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles. 1976-2006*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pág. 22.

³⁸ KATZ, RICHARD S. Y PETER MAIR (1992): “Introduction: the cross national study of party organizations” en KATZ, RICHARD S. AND PETER MAIR (editors), *Party organizations. A data handbook on party organizations in western democracies: 1960-90*, Sage Publications, London y ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL y FLAVIA FREIDENBERG (2001).

En el ámbito externo, de las tres caras de actuación planteadas por los autores citados (“partido como organización electoral”, “partido como organización de gobierno” y “partido como organización legislativa”), el análisis se centró en la primera y la tercera dado que, por factores como la competencia electoral y su propio rendimiento electoral, no todas las organizaciones políticas observadas habían accedido al gobierno en el período analizado. En consecuencia, se analizó a cada partido en su accionar en el Poder Legislativo y, para ser coherentes, el ámbito electoral se restringió a las elecciones legislativas.

Para cada una de estas caras, que en esta investigación denominamos arenas de actuación, se han seleccionado indicadores cuantitativos y cualitativos a través de los cuales se midió la existencia o no de cambios y posibles resistencias a dichos cambios en las unidades de análisis los cuales se presentan en dos cuadros a continuación. Para su formulación se han tenido en cuenta las definiciones de cambio y resistencia adoptadas a partir del marco teórico. Así, se conceptualizó como cambio sólo aquellas decisiones conscientes y controladas por el partido -determinadas ya sea por factores exógenos o endógenos o la combinación de ambos- que implican una valoración por parte de sus líderes en torno a las ventajas y riesgos de asumir o no innovaciones respecto del statu quo partidista.³⁹ Y se asumió, además, que los cambios no son uniformes ni unidireccionales sino que son el resultado de la interacción entre propuestas de innovación y resistencias.⁴⁰

Mientras que como resistencia al cambio, en base a los aportes a la literatura del cambio partidista⁴¹ y al análisis de las resistencias a los avances en la representación

³⁹ LOWI, T. (1963): “Towards Functionalism in Political Science. The Case of Innovation in Party Systems” en *American Political Science Review*, 57 (3), 570-583; HARMEL, ROBERT AND KENETH JANDA (1994): “An integrated theory of party goals and party change”, *Journal of Theoretical Politics* (6) y SÁNCHEZ MEDERO, GEMA (2012): “Los partidos políticos: organización y funcionamiento” en MARTÍNEZ CUADRADO, MIGUEL Y MANUEL MELLA MÁRQUEZ, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Editorial Trotta, Madrid.

⁴⁰ PANEBIANCO, ANGELO (1990): *Modelos de partido*, Alianza Universidad, Madrid, pág. 450 y WOLINETZ, STEVEN B. (2007): “Más allá del partido catch-all: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas” en *Partidos Políticos. Viejos Conceptos y Nuevos Retos*, MONTERO, JOSÉ RAMÓN, RICHARD GUNTHER y JUAN J. LINZ, Editorial Trotta, Madrid, pág. 159.

⁴¹ PANEBIANCO (1990); MATLAND Y STUDLARD (1996) y VERGÉ (2007).

política de las mujeres y otros grupos en situación de desventaja⁴² se incluyó cualquier reacción sutil o explícita contraria al cambio que buscara anular, incumplir, revertir, disminuir o distorsionar los beneficios políticos cuantitativos o cualitativos destinados a mejorar la representación política de las mujeres en los ámbitos de actuación partidista.

⁴²HAIDER - MARKEL DONALD P. (2007): “Representation and Backlash: the positive and negative influence of Descriptive Representation”, en *Legislative Studies Quarterly* XXXII, 1, February; SANBONMATSU, KIRA (2008): “Gender Backlash in American Politics?” en *Politics & Gender* 4(4) y MANSBRIDGE, JEAN Y SHAUNA L. SHAMES (2008): “Toward a Theory of Backlash: Dynamic Resistance and the Central Role of Power” en *Politics & Gender* 4 (4).

Cuadro 4: Matriz de operacionalización Representación Descriptiva

	Dimensión	Arenas	Indicadores de cambio	Definición indicador	Indicadores de resistencia	Definición indicador
Representación de las mujeres en los partidos políticos	I. Representación descriptiva	Organizativa	ICO1. Aumento de presencia de mujeres en la máxima instancia ejecutiva nacional (CEN).	ICO1= a - b. Si ICO1=0 no existe cambio/Si es >1 cambio/Si es <1 retroceso. Dónde "b" es el porcentaje de mujeres en máximas instancias ejecutivas nacionales en el periodo previo. Y "a" es el porcentaje de mujeres en máximas instancias ejecutivas nacionales en el periodo inmediato posterior.	IRO1.Sub-representación de mujeres en cargos de mayor poder o jerarquía en máximas instancias decisorias.	Presencia de mujeres en cargos de Presidencia, Secretaría General, Secretaría de Organización, Plan de Gobierno y Secretarías relacionadas con el manejo financiero del partido.

			ICO2. Existencia Unidad de la Mujer e integración en la máxima instancia ejecutiva nacional (CEN).	ICO2 = 1 o 0 Dónde 1 es presencia de regulación en los estatutos de existencia de la Unidad de la Mujer como instancia orgánica e integración en la máxima instancia ejecutiva nacional.	IRO2. Ausencia de atribuciones estatutarias específicas relacionadas con la mejora de la representación de las mujeres.	No existencia de atribuciones relacionadas con la selección de candidaturas electorales y/o elaboración de propuestas para planes de gobierno (Roza et. al., 2010).
		Electoral	ICE1. Aumento del porcentaje de mujeres en nominaciones parlamentarias.	ICE1 = a - b. Si ICE1 = 0 no existe cambio/Si es >1 cambio/Si es <1 retroceso. Dónde "b" es el porcentaje de mujeres en nominaciones parlamentarias en el periodo previo. Y "a" es el porcentaje de mujeres en nominaciones	IRE1. Mujeres encabezando listas parlamentarias postuladas por el partido.	Porcentaje de mujeres que ocupan la ubicación No. 1 en nominaciones parlamentarias del partido.

				parlamentarias en el periodo inmediato posterior.		
			ICE2. Aumento del porcentaje de mujeres en listas parlamentarias con respecto a la cuota legal (efectiva) establecida.	ICE2 = a - b Si es >1 cambio/Si es <1 retroceso. Dónde "b" es el porcentaje de mujeres según la cuota efectiva establecida. Y "a" es el porcentaje de mujeres en listas parlamentarias.		
		Legislativa	ICL1. Incremento porcentaje de mujeres que han ejercido cargo de portavoz titular en la bancada parlamentaria.	ICL1= a - b. Si ICL1=0 no existe cambio/Si es >1 cambio/Si es <1 retroceso. Dónde "b" es el porcentaje de mujeres parlamentarias en cargos	IRL1. Porcentaje de mujeres que han ejercido cargo de portavoz suplente de la bancada parlamentaria.	Porcentaje de mujeres designadas como portavoces suplentes por el partido en relación al total de personas (hombres y mujeres) que han

				de portavoz en la bancada en el período previo. Y "a" es el porcentaje de mujeres parlamentarias en cargos de portavoz en el periodo inmediato posterior.		ejercido el cargo.
			ICL2 Diferencias en el promedio de comisiones ordinarias integradas por hombres y mujeres.	ICL2= Número de mujeres en comisiones ordinarias/número de mujeres en la bancada vs. número de hombres en comisiones ordinarias/número de hombres en la bancada.	IRL2. Diferencias en el promedio de comisiones de mayor jerarquía integradas por hombres y mujeres.	Número de mujeres en comisiones mayor jerarquía/número de mujeres en la bancada vs. número de hombres en comisiones ordinarias/número de hombres en la bancada.

			ICL3. Diferencias en el promedio de presidencias de comisiones ordinarias asignadas al partido ejercidas por hombres y mujeres.	ICL3= Número de mujeres en presidencias de comisiones ordinarias/número de mujeres en la bancada vs. número de hombres en presidencias de comisiones ordinarias/número de hombres en la bancada.	IRL3. Diferencias en el promedio de presidencias de comisiones de mayor jerarquía asignadas al partido ejercidas por hombres y mujeres	Número de mujeres en presidencias de comisiones mayor jerarquía/número de mujeres en la bancada vs. número de hombres en presidencias de comisiones mayor jerarquía/número de hombres en la bancada.
--	--	--	---	--	--	--

Cuadro 5: Matriz de operacionalización Representación Sustantiva

Variable Dependiente	Dimensión	Arenas	Indicadores de cambio	Definición indicador	Indicadores de resistencia	Definición indicador
Representación de las mujeres en los partidos políticos	II. Representación sustantiva	Organizativa	IICO1. Inclusión de otras estrategias para promover la representación de mujeres en los estatutos partidistas.	Regulación de medidas retóricas, de acción positiva y de discriminación positiva (en base a clasificación de Lovedunski y Norris,1993) que mejoren los pisos normativos constitucionales/ legales.	IIRO1. Reacciones adversas a la inclusión de estrategias para promover la representación de las mujeres en los estatutos.	Acciones que disminuyen, distorsionan, invisibilizan, ignoran, incumplen o buscan revertir la regulación de estrategias para promover la representación de las mujeres a nivel estatutario.

			<p>IICO2. Impulso por parte de la Unidad de la Mujer o de mujeres en puestos de poder de "acciones críticas" (Dahlerup, 2013) para mejorar la representación de las mujeres en las arenas partidistas.</p>	<p>Promoción de iniciativas orientadas a movilizar los recursos organizativos para mejorar la posición de las mujeres (en base a Dahlerup, 2013): reclutamiento de mujeres; fortalecimiento de sus capacidades; adopción o mejora de regulación legal cuota; propuestas de normativa.</p>	<p>IIRO2. Reacciones adversas a "acciones críticas" (Dahlerup,2013) impulsadas por la Unidad de la Mujer o mujeres en puestos de poder para mejorar la representación de las mujeres en las arenas partidistas.</p>	<p>Acciones que disminuyen, distorsionan, invisibilizan, ignoran, incumplen o buscan revertir "acciones críticas" (Dahlerup, 2013) para mejorar la representación de las mujeres en las arenas partidistas.</p>
		Electoral	<p>IICE1. Inclusión de propuestas relacionadas con los intereses de las mujeres en Planes de Gobierno.</p>	<p>Propuestas que abordan problemáticas que tienen más impacto sobre mujeres que hombres contenidas en documentos públicos de</p>	<p>IIRE1. Reacciones adversas a la inclusión de propuestas en Planes de Gobierno</p>	<p>Acciones que disminuyen, distorsionan, invisibilizan, ignoran o buscan revertir la inclusión de propuestas en Planes de Gobierno</p>

				Planes de Gobierno.	relacionadas con los intereses de las mujeres.	relacionadas con los intereses de las mujeres.
			IICE2. Existencia propuestas de campaña relacionadas con intereses de las mujeres difundidas en medios escritos.	Declaraciones de candidatos/as a la Presidencia, Parlamento o representantes del partido en prensa escrita que abordan favorablemente problemáticas que tienen más impacto sobre mujeres que sobre hombres en dos diarios nacionales desde el día de inscripción de candidaturas hasta el cierre de la campaña electoral.	IIRE2 Declaraciones de campaña adversas a cuestiones relacionadas con los intereses de las mujeres realizadas por dichos actores.	Declaraciones de candidatos/as a la Presidencia, Parlamento o representantes del partido en prensa escrita que se posicionen en contra de otras propuestas relacionadas con los intereses de las mujeres en dos diarios nacionales desde el día de inscripción de candidaturas hasta el cierre de la campaña electoral.

		Legislativa	II.CL1.Incremento del número de Proyectos de Ley presentados por parlamentarios/as del partido relacionados con los intereses de las mujeres.	Iniciativas legislativas que abordan problemáticas que tienen más impacto en mujeres que en hombres ingresados en la Comisión de la Mujer.	II.RL1. Reacciones adversas a la presentación y/o aprobación de proyectos de ley relacionados con los intereses de las mujeres.	Acciones que disminuyen, distorsionan, ignoran o buscan revertir la presentación y/o aprobación de Proyectos de Ley relacionados con los intereses de las mujeres.
--	--	--------------------	---	--	---	--

Los cuadros 4 y 5 muestran las dimensiones de la representación política -descriptiva y sustantiva- observadas en cada de las unidades de análisis seleccionadas. Como ya se mencionó estas dos dimensiones operan en tres arenas partidistas (organizativa, electoral y gobierno-legislativo) en las que primero se midió la existencia de o no de cambios para cada uno de los indicadores seleccionados para luego proceder a identificar posibles resistencias. En el caso de la representación descriptiva fueron seleccionados siete indicadores de cambio y siete indicadores de resistencia. En el caso de la representación sustantiva se seleccionaron cinco indicadores de cambio y cinco de resistencia. En total para la medición del cambio esta investigación fueron utilizados veintitrés indicadores.

1.2.3 Método de investigación y recolección de evidencia empírica

Este trabajo constituye una investigación de tipo cualitativo definida por King, Keohane y Verba (2012) como aquellas enfocadas en el estudio exhaustivo de uno o pocos casos generalmente a través de entrevistas en profundidad o análisis de materiales históricos y del uso de un método discursivo. Es, en específico, un estudio de caso que constituye “una herramienta de exploración pero también de comprobación y construcción de teorías (que) permite aproximarse a los actores de manera que se pueda realizar la interpretación de sus acciones con cierto éxito”.⁴³

Tiene un carácter descriptivo, y a la vez de clasificación, pues el ámbito analizado desde la perspectiva que se plantea ha sido escasamente abordado hasta el momento siendo el primer desafío la recolección de información adecuada para perfilar mejor los fenómenos de cambio y resistencia y las interacciones entre ambos en lo que respecta a la representación política de las mujeres en los espacios partidistas. Sin embargo, esta descripción no debe entenderse como una mera recolección de datos sino como un proceso inferencial que implica “extraer conclusiones sobre algo que desconocemos a través de aquello que ya conocemos”⁴⁴ y que, por tanto, constituye un proceso

⁴³ KING, GARY, ROBERT O. KEOHANE Y SIDNEY VERBA (2012): *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*, Alianza Editorial, Madrid, pág. 57.

⁴⁴ COLLER, XAVIER (2005): *Cuadernos Metodológicos No. 30 Estudio de casos*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pág.21.

sistemático que busca “comprender si nuestras observaciones reflejan fenómenos típicos o atípicos”.⁴⁵

En este marco se ha optado por una estrategia de análisis de carácter intensivo y diacrónico. Esto implica, en el primer caso, un análisis de muchas variables en un número reducido de unidades de análisis y, en el segundo, observaciones de dichas unidades en diferentes espacios temporales.⁴⁶ La unidad de análisis son los partidos políticos peruanos. Dado que “el estudio de casos no se basa exclusivamente en informaciones de tipo cualitativo”⁴⁷, para esta investigación fueron seleccionados indicadores de carácter tanto cuantitativo como cualitativo lo que implicó recabar información de múltiples fuentes que permitieran contrastar los hallazgos obtenidos utilizando una “estrategia de triangulación”.⁴⁸

En el análisis además se optó por un enfoque mixto en virtud de la cual en la dimensión de la representación descriptiva se dio un mayor peso los indicadores cuantitativos alimentados a través de bases de datos con información oficial pre-existente o diseñadas a efectos de este trabajo. Fueron utilizadas bases de información de resultados electorales generados por autoridades electorales; información generada por el Parlamento relacionada con la actividad legislativa que tuvo que ser sistematizada y desagregada por sexo para esta investigación; información cuantitativa proveniente de investigaciones previas así como datos obtenidos de documentación orgánica partidista.

Mientras que, en el caso de la representación sustantiva, la estrategia de investigación privilegió una medición más cualitativa anclada en la técnica del análisis de contenido aplicada a documentación orgánica partidista (como estatutos y planes de gobierno) además de una revisión hemerográfica de los dos principales diarios de circulación nacional para identificar los temas de campaña que fueron priorizados como declaraciones públicas por los candidatos y candidatas presidenciales y al Parlamento durante las campañas electorales correspondientes a los períodos analizados en este trabajo. La otra fuente del análisis en esta dimensión fue la información proveniente de

⁴⁵ *Op. cit.* (2012), pág. 68.

⁴⁶ ANDUIZA, EVA, ISMAEL CRESPO Y MÓNICA MÉNDEZ (2011): *Metodología de la Ciencia Política*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pág. 66.

⁴⁷ COLLIER (2005), pág. 80.

⁴⁸ COLLIER (2005), pág. 87.

diez entrevistas semi-estructuradas realizadas a mujeres políticas que hubieran desempeñado funciones clave en una o varias de las arenas partidistas analizadas.

Para la selección de las entrevistadas se tomó como referencia cuatro preguntas básicas esbozadas por Valles (2002)⁴⁹: “¿Quiénes tienen la información relevante?; ¿quiénes son más accesibles física y socialmente (entre los informados); ¿quiénes están más dispuestos a informar (entre los informados y accesibles); ¿quiénes son más capaces de comunicar la información con precisión (entre los informados, accesibles y dispuestos)”. En base a estas interrogantes dicho autor sugiere además la elaboración de lo que denomina “casilleros tipológicos” que ayuden al investigador a construir un “dispositivo muestral, de carácter instrumental, que sirve (...) para hacer operativa una selección de entrevistados orientada a controlar (garantizar mínimamente) la *heterogeneidad de la muestra* en variables consideradas analíticamente relevantes”.⁵⁰

Aplicando estos conceptos se procedió a la elaboración de dicho casillero combinando los períodos de análisis (explicados en el siguiente punto) y una selección de algunos de los cargos más relevantes a nivel partidista cuyo ejercicio implica un importante conocimiento de los procesos y dinámicas que se producen en las dimensiones planteadas para el análisis de los partidos seleccionados. Los cargos seleccionados fueron: dirigente partidista a nivel nacional, candidata a la Presidencia, candidata a elecciones legislativas y parlamentaria electa en algunos o varios de los períodos analizados. Ello permitió construir una muestra original de once posibles entrevistadas.

⁴⁹ VALLES, MIGUEL S. (2002): *Cuadernos Metodológicos No. 32 Entrevistas Cualitativas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pág. 71.

⁵⁰ VALLES (2002), pág.69.

Cuadro 6: Matriz perfiles y codificación entrevistadas partidos políticos

Período/Perfil	Entrevistada	Dirigente Partidista	Candidatas Elecciones Presidenciales	Candidata Elecciones Parlamentarias	Parlamentaria
PAP 1995-2000	EPAP1		✓		
PAP 2001-2006	EPAP1			✓	✓
PAP 2006-2011	EPAP1			✓	✓
	EPAP2	✓		✓	✓
PAP 2011-2016	EPAP1	✓			
	EPAP3	✓			
PPC 1995-2000	EPPC1			✓	✓
PPC 2001-2006	EPPC1		✓		
PPC 2006-2011	EPPC1	✓			
	EPPC2	✓			
	EPPC3	✓			
PPC 2011-2016	EPPC3			✓	✓
Fujimorismo 1995-2000	EF2	✓		✓	✓
	EF3			✓	✓
Fujimorismo 2001-2006	EF2			✓	✓
	EF3			✓	✓
Fujimorismo 2006-2011	EF1			✓	✓
	EF3	✓	✓		
Fujimorismo 2011-2016	EF2			✓	✓
	EF1			✓	✓
Partido Nacionalista 2001-2006	N.D.			✓	✓
Partido Nacionalista 2006-2011	EPNP1			✓	✓
Total	10				

N.D. = No disponible. Fuente: elaboración propia

Como se observa en el cuadro superior un importante número de personas seleccionadas habían ejercido varios de los cargos mencionados a lo largo del período analizado. De las once entrevistas solicitadas fueron concedidas diez, distribuidas por partido de la siguiente forma: PAP (3), PPC (3), Fujimorismo (3) y PNP (1). A pesar de las solicitudes realizadas no se pudo conseguir una entrevista con otra actora clave del Partido Nacionalista Peruano. Dichas entrevistas fueron complementadas con entrevistas a ocho expertos y expertas en el sistema político peruano y/o con profundo conocimiento de la realidad interna de algunos de los partidos analizados. Ello con el fin de aplicar en este estudio una “estrategia de contextualización” y así colocar el caso en su dimensión real para comprenderlo, explicarlo mejor y reducir las posibilidades de error en su interpretación.⁵¹

⁵¹ COLLIER (2005), pág. 87.

En estos casos se trabajaron cuestionarios semi-estructurados más específicos en función del ámbito de conocimiento puntual y la experiencia de cada uno de los entrevistados. Con ello se elevó la muestra total de entrevistados a dieciocho, un número con el cual se consideró se había llegado a lo que se denomina principio de “saturación teórica” que se alcanza “cuando la información recogida resulta sobrada en relación con los objetivos de investigación. Esto es nuevas entrevistas (o en su caso nuevas observaciones o documentos) no añaden nada relevante a conocido”; y que permiten compatibilizar la heterogeneidad y la economía en la construcción de una muestra.⁵² Todas las entrevistas fueron realizadas entre fines de mayo y principios de junio de 2016.

1.2.4 Delimitación temporal de la investigación

En cuanto a la periodicidad, se eligió un lapso amplio de casi veinte años de análisis que se dividió en cuatro momentos que coincidían con cuatro elecciones parlamentarias y sus correspondientes legislaturas. Es importante advertir que no se ha considerado como período de análisis el iniciado a partir de las elecciones del año 2000, en las que el ex Presidente Alberto Fujimori fue re-electo por tercera vez consecutiva en unos comicios de baja competitividad muy cuestionados en su legitimidad, que generaron una grave crisis político institucional y que tras serias denuncias de corrupción derivó en su renuncia al cargo a los pocos meses. Acto seguido el Congreso designó un Presidente interino en el marco de una legislatura que solo duró un año y que constituyó un periodo de transición hasta la convocatoria a nuevas elecciones.

El primer período analizado fue el transcurrido entre el año 1995 y el año 2000. Ha sido seleccionado porque al haber sido aprobada en el Perú la cuota de mínima de 25% de hombres o mujeres para nominaciones al Parlamento a través de una reforma de la Ley Orgánica de Elecciones en 1997 (año en el cual también se introdujo la obligación de cuota para elecciones municipales⁵³), este lapso de tiempo previo permite observar el desempeño de los partidos políticos en un contexto institucional en el cual no existía

⁵² VALLÉS (2002), *pág. 68*.

⁵³ La Ley No. 26864 – Ley de Elecciones Municipales estableció en su artículo 10 inciso 2 que para este tipo de elecciones, la lista de candidatos debía contener “no menos de 25% de hombres o mujeres”.

aún ninguna obligación legal específica que obligara a los partidos a introducir cambios en la representación política de las mujeres.

El segundo período fue el del año 2001 al año 2006 cuando ya estaban en vigencia las modificaciones introducidas por la Ley 27387 (promulgada en 2000) en la Ley Orgánica de Elecciones que incrementó el porcentaje de la cuota a un 30%. Como ya se ha señalado en 2002 la cuota se extendió también a las listas a ser presentadas en los procesos de elección regionales y, en 2004, al Parlamento Andino al ser introducidas reformas en las leyes que regulaban dichas elecciones. En 2003 se aprobó Ley de Partidos Políticos en el Perú (Ley 28094) que amplió la aplicación de la cuota a las listas de candidatos para cargos de dirección de las organizaciones políticas.

El tercer período analizado fue el comprendido entre 2006 y 2011 cuando ya estaban en vigencia todas las acciones afirmativas aprobadas y se había producido algún tiempo para su asimilación. Y, un último período el de 2011, cuya legislatura concluyó en julio 2016, pero que sólo fue analizada hasta 2015, año de corte para este trabajo.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO

2.1 ¿Qué son los partidos políticos?: actores que “operan” la representación política y actúan en diferentes dimensiones

2.1.1 El debate sobre el concepto y las funciones que cumplen los partidos políticos: principales enfoques

Arribar a una definición sobre los partidos políticos no ha sido una tarea sencilla para la Ciencia Política y es, probablemente, una cuestión inacabada. Qué es un partido político ha sido materia de un intenso debate en el que subsisten controversias y aún no se arriba a un consenso sobre lo que son o deben ser.⁵⁴ Un debate en el que además pueden encontrarse definiciones minimalistas que recogen un escaso número de características y otras maximalistas, que aluden a un número más amplio de pre-requisitos.⁵⁵ Y en el que también se albergan dudas sobre la posibilidad de formular una teoría única o definiciones válidas para todo tiempo⁵⁶ por las dificultades de la Ciencia Política para construir categorías más rigurosas y exactas.⁵⁷

Frente a estas dificultades diversos autores han intentado organizar los enfoques o paradigmas pre-existentes que determinan el estudio de los partidos. Montero y Gunther (2007)⁵⁸, por ejemplo, identifican tres: la elección racional, el estructural funcionalismo y el inductivo. Otros autores han considerado enfoques adicionales como el histórico, el ideológico y el organizativo sin por ello dejar de aludir al estructural funcionalismo y a

⁵⁴ KENETH WHITE, JOHN: “What is a political party?” en *Handbook of Party POLITICS*, KATZ S. RICHARD Y WILLIAM CROTTY (editors), SAGE Publications, London, 2006.

⁵⁵ RUIZ RODRÍGUEZ, LETICIA M. Y PATRICIA OTERO FELIPE (2013): *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*, Cuaderno Metodológico 51 Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, págs.13-14.

⁵⁶ MONTERO, JOSÉ RAMÓN Y RICHARD GUNTHER (2007): “Introducción. Los estudios sobre partidos políticos” en MONTERO, JOSÉ RAMÓN, RICHARD GUNTHER y JUAN LINZ (editores), *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Fundación Alfonso Martín Escudero y Editorial Trotta, Madrid, pág. 32 y Hernández, 2012, pág. 78.

⁵⁷ MARTÍNEZ GONZÁLES, VÍCTOR HUGO: “Partidos políticos. Un ejercicio de clasificación teórica” en *Perfiles Latinoamericanos* 33, Enero-Junio, 2009. pág.42.

⁵⁸ MONTERO y GUNTHER (2007), págs. 22-30.

la elección racional aunque con diferentes denominaciones y, a veces, con contenidos superpuestos.⁵⁹

En un esfuerzo por sintetizar estas aproximaciones consideramos que las definiciones sobre los partidos políticos puede agruparse bajo cuatro enfoques principales en función del aspecto que resaltan en su conceptualización: el ideológico que se refiere al programa, objetivos y valores del partido⁶⁰; el organizativo que analiza al partido desde la perspectiva de su funcionamiento y estructura interna; el funcionalista que identifica funciones comunes (como la agregación y articulación de intereses, la socialización y el reclutamiento) desempeñadas por los partidos en cualquier sistema político⁶¹; y el de la elección racional (más economicista y con énfasis en la competencia electoral) que concibe a los partidos como equipos unificados que existen para ganar elecciones y caracteriza a los políticos como actores racionales.⁶²

Este último enfoque tiene a su vez desarrollos más “blandos” que conciben a los partidos como variables endógenas condicionadas por un lado por las estrategias de sus líderes (ya sea a nivel organizativo, ideológico o institucional) y, del otro, por los sistemas políticos en los que operan lo que implica concebir la racionalidad de los actores políticos de modo más plausible ampliando el rango de sus posibles objetivos.⁶³ Aunque no se pretende enumerar exhaustivamente la gran cantidad de bibliografía que se subsume bajo cada enfoque en el siguiente cuadro se presentan algunas definiciones que ejemplifican cada una de ellas.

⁵⁹ LAWSON KAY (1976): *The Comparative Study of Political Parties*, St. Martin's Press Nueva York; ALCÁNTARA (2004); KENETH WHITE (2006) y MARTÍNEZ GONZÁLES (2009).

⁶⁰ ALCÁNTARA (2004), pág. 39.

⁶¹ MONTERO Y GUNTHER (2007), pág. 24.

⁶² KENETH WHITE (2006), págs. 9-10 y MONTERO y GUNTHER (2007), págs. 25-26.

⁶³ MONTERO Y GUNTHER (2007): pág. 28.

Cuadro 7: Definiciones sobre partidos políticos según enfoques de estudio

Enfoque	Autor	Definición
1. Ideológico	Burke, 1770 citado en Ruiz Rodríguez y Otero (2013), pág. 15	"Un cuerpo de hombres unidos para promocionar por medio de la unión de sus esfuerzos el interés nacional sobre la base de un principio concreto respecto del cual todos se muestran de acuerdo".
	Von Beyme (1986), pág.35	"Organizaciones ideológicas que se han estabilizado a lo largo de conflictos diversos sobre el dogma"
2. Organizativo	Duverger (2002), pág. 11	"Ya que los partidos actuales se definen mucho menos por su programa o por la clase de sus miembros que por la naturaleza de su organización: un partido es una comunidad con una estructura particular."
	Panbianco (1990), pág. 36	"Estructura que responde y se adapta a una multiplicidad de demandas por parte de los distintos jugadores y que trata de mantener el equilibrio conciliando aquellas demandas".
	Katz y Mair (1992), pág. 2	Los partidos son un fenómeno multifacético que opera dentro de diferentes arenas y a lo largo de múltiples y diferentes dimensiones.
3.1 Elección racional "dura"	Shumpeter (1988), pág. 359	"Grupo cuyos miembros se proponen a actuar de consuno en la lucha de la competencia por el poder político".
	Downs (1973), pág. 27	"Equipo de personas que tratan de controlar el aparato de gobierno mediante el poder conseguido en unas elecciones constitucionalmente correctas".
3.2 Elección racional "blanda"	Aldrich (2012)	Instituciones endógenas que cuentan con reglas, normas y procedimientos creadas y moldeadas por coaliciones institucionalizadas de élites con el objetivo de captar y usar cargos políticos.
4. Funcionalismo	Lawson (1976), pág. 3	"Institucion que busca enlazar al público con el poder politico por medio de la ubicación de sus representantes en posiciones de poder".
	Ware (1996), pág. 32	"Institución que (a) busca influencia en el seno de un Estado, a menudo intentando ocupar posiciones en el gobierno y (b), puesto que normalmente defiende más de un único interés social, intenta, hasta cierto punto, <<agregar intereses>>".
	Sartori (1999), pág. 90	"Cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos".

Fuente: elaboración propia a partir de Montero y Gunther (2007); Alcántara (2004); Keneth White (2006) y Martínez Gonzáles (2009).

Dado que a diferencia de otros campos, en el estudio de los partidos políticos “no hay una estandarización de conceptos, términos e indicadores operativos”⁶⁴, algunas definiciones utilizadas en las investigaciones realizadas sobre partidos políticos han recurrido a conceptualizaciones ad-hoc que integran conceptos provenientes de diferentes enfoques. Un ejemplo es la definición utilizada por Alcántara (2004) que los define como un “grupo de individuos que, compartiendo ciertos principios programáticos y asumiendo una estructura organizativa mínima, vincula a la sociedad y el régimen político de acuerdo a las reglas de este para obtener posiciones de poder o

⁶⁴ MONTERO y GUNTHER (2007), pág. 34.

influencia mediante elecciones”.⁶⁵ Definición que será adoptada para los fines de esta investigación.

Donde pareciera existir un mayor acuerdo es en la función central que los partidos desempeñan en los sistemas democráticos a tal punto que se ha llegado a señalar que “la democracia es impracticable, salvo en términos de partidos”⁶⁶ y que “son los principales agentes de la representación política y (...) virtualmente los únicos con acceso a las posiciones electas en la política democrática”.⁶⁷ Incluso se ha señalado que siendo profundamente imperfectos una democracia sin partidos podría ser más deficiente o probablemente impensable.⁶⁸

Sin embargo, las funciones específicas que cumplen en los ordenamientos democráticos han sido conceptualizadas también en función del enfoque utilizado. Sánchez de Dios (2012)⁶⁹ identifica tres: el “pluralista y sistémico”, para el cual los partidos cumplen la función de la formulación y resolución del conflicto social al agregar intereses y ayudar introducir demandas en el sistema político que se traducen en propuestas para la toma de decisión; el “cultural”, que entiende que una de sus funciones es la socialización política ya sea reforzando o reconfigurando la cultura política existente; y, por último, el “racionalista” (elección racional) por el cual los partidos resuelven los problemas de acción colectiva y son más un medio que un fin en sí mismo.

En el primero se pueden enmarcar definiciones que ubican a los partidos como vehículos del pluralismo político⁷⁰ e intermediarios entre la ciudadanía y el poder.⁷¹

⁶⁵ ALCÁNTARA (2004), pág. 30.

⁶⁶ ALDRICH, JOHN H. (2012) *¿Por qué los partidos políticos? Una segunda mirada*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid. 2012, pág. 35.

⁶⁷ MAINWARING y SCULLY (1995): pág. 2, traducción propia.

⁶⁸ MAINWARING SCOTT, ANA MARÍA BEJARANO Y EDUARDO PIZARRO LEÓN GÓMEZ, editors (2006). *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford University Press. California.

⁶⁹ SÁNCHEZ DE DIOS, MANUEL: “Las funciones de los partidos” en MARTÍNEZ CUADRADO, MIGUEL Y MELLA MÁRQUEZ, MANUEL, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Editorial Trotta, Madrid, 2012, págs. 87-104.

⁷⁰ HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, JUAN: “La delimitación del concepto de partido político. Las teorías sobre el origen y la evolución de los partidos” en MARTÍNEZ CUADRADO, MIGUEL Y MELLA MÁRQUEZ, MANUEL, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Editorial Trotta, Madrid, 2012.

Desde este punto de vista los partidos serían estructuradores de la representación política en sistemas políticos como los actuales (donde concurren instituciones representativas, gobierno a gran escala y una ciudadanía bastante pasiva), en los que las dos funciones básicas que aún realizan los partidos (con un equilibrio delicado) son la de representación de la sociedad y la operatividad del sistema político o “gobernación”.⁷²

Si bien su capacidad de agregar intereses y demandas está parcialmente cuestionada, los partidos mantienen un “control de entrada” (“gatekeepers”) al estructurar las opciones electorales y formular la agenda de gobierno y tienen la prerrogativa de reclutar personal político (tanto para cargos de representación como de designación) y de organizar el proceso de gestación y puesta en funcionamiento de políticas.⁷³ En el segundo enfoque, el cultural, destacan los aportes de Putnam y su teoría del “Capital Social” en virtud del cual los partidos, al definir intereses en juego y perfilar grupos, pueden ayudar al desarrollo de relaciones de reciprocidad y confianza necesarios para la negociación y acuerdos políticos.⁷⁴

Por último en el tercer enfoque, el racional, se pueden incluir los aportes que desde el neo-institucionalismo de elección racional ha realizado Aldrich (2012) quien señala que los partidos (que a su vez son un medio para que los políticos alcancen sus metas) sirven para resolver tres de sus problemas: la regulación del acceso a los cargos electos a través de los procesos de nominación, la elección colectiva que implica la toma de decisiones una vez se han alcanzados los cargos y, la acción colectiva entendida como la necesidad de movilizar y convencer seguidores.⁷⁵

⁷¹ PUHLE, HANS-JURGEN: “Crisis y cambios de los partidos catch-all” en MONTERO, JOSÉ RAMÓN, RICHARD GUNTHER Y JUAN LINZ (editores), *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Fundación Alfonso Martín Escudero y Editorial Trotta, Madrid, 2007.

⁷² ALCÁNTARA, SÁEZ, MANUEL: “Las tipologías y funciones de los partidos políticos” en MELLA MÁRQUEZ, MANUEL, *Curso de partidos políticos*, AKAL, Madrid, 1997, pág. 43.

⁷³ NORRIS, PIPPA: “Conclusions: Comparing Legislative Recruitment” en LOVEDUNSKI, JONI y PIPPA NORRIS, *Gender and Party Politics*, Sage Publication, London, pág. 329 y ALCÁNTARA SÁEZ (1997), págs. 52-55.

⁷⁴ Citado en SÁNCHEZ DE DIOS (2012), pág. 89.

⁷⁵ ALDRICH (2012), págs.49-56.

Si bien es cierto, la participación política entendida como “cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y sus resultados”⁷⁶ ya no se realiza exclusivamente a través de estas organizaciones siguen cumpliendo funciones esenciales ya sea para el sistema político (como lo plantean los enfoques pluralistas o sistémicos y los culturales) o para los políticos como emprendedores de la política (enfoque racional). Pues como señalan Mainwaring y Scully (1995), incluso habiendo cedido muchas de sus funciones, “son todavía cruciales porque dominan la política electoral [ya que] los gobiernos democráticos son electos a través de partidos”⁷⁷ (traducción propia).

Dichas funciones serían tres: proveer atajos de información indispensables para los votantes; fungir como mecanismos de rendición de cuentas de modo que dichos votantes puedan penalizar no a individuos sino a organizaciones políticas responsables de gobernar y conectar a la ciudadanía con el estado ofreciéndoles un medio para acceder al poder a través de elecciones (algo que otros vehículos de articulación no pueden hacer).⁷⁸

2.1.2 Los partidos políticos como “sistemas en sí mismos”: arenas de actuación

Hasta ahora se ha hecho énfasis en la búsqueda una definición de los partidos y en señalar las funciones que cumplen en los sistemas democráticos. Sin embargo, es necesario también entender “que estas organizaciones se comportan no solo en relación al sistema político sino como sistemas en sí mismos”.⁷⁹ En ese sentido, Sorauf (1968) los definió como un “sistema tripartido de interacciones” (traducción propia) y V. O. Key Jr. concibió la figura del “trípode” (“partido en el electorado”, “partido como organización” y “partido en el gobierno”) como una herramienta de análisis y evaluación de la actuación partidista.⁸⁰

⁷⁶ ANDUIZA, EVA Y AGUSTÍ BOCH (2004): *Comportamiento político y electoral*, Editorial Ariel, Barcelona, pág. 26.

⁷⁷ MAINWARING Y SCULLY (1995), pág. 2.

⁷⁸ MAINWARING ET AL. (2006), págs. 30-31, traducción propia

⁷⁹ ALCÁNTARA SÁEZ Y FREIDENBERG (2001), pág. 15.

⁸⁰ Citado en KENETH WHITE (2006), pág. 8.

Esta es una forma de análisis que se ha mantenido a lo largo del tiempo aunque con algunas variaciones. En este tema destaca la aportación de Katz y Mair (1992)⁸¹ quienes partiendo de la premisa de que los partidos no son actores unitarios sino sistemas políticos en sí mismos con diferentes actores luchando por su dominio (actores que a su vez tienen diversas motivaciones, poder y constricciones), plantean la existencia de tres caras organizacionales. La primera el “partido de los afiliados” donde se incluyen las instituciones representativas y las reglas partidarias así como la organización local; la segunda el “partido como organización de gobierno” donde se desenvuelven los cargos públicos del partido (particularmente del ámbito parlamentario) cuyo objetivo prioritario es ganar elecciones; y, la tercera, el “partido como una organización burocrática” integrada por los cargos oficiales del partido, basada en la jerarquía y especialización que -como toda burocracia- aspira a su permanencia.

El enfoque del partido como sistema y la identificación de dimensiones organizacionales (“caras”) ha mostrado su utilidad tanto para el análisis de un partido específico⁸² como para el análisis comparativo de organizaciones partidistas tanto a nivel europeo⁸³ como en otras regiones. Un ejemplo de esto último es la investigación recogida en Alcántara Sáez y Freidenberg (2001) sobre partidos políticos en América Latina, cuyas definiciones serán adaptadas en este trabajo para evaluar el desempeño de los partidos respecto de la representación política de las mujeres, tal como se explica en el capítulo metodológico.

En dicha investigación se planteó observar el comportamiento de los partidos en cinco “caras” agrupadas en dos ámbitos. El primer ámbito, uno “interno” donde se analizan, por un lado, los individuos y grupos que integran al partido (“partido como organización burocrática”) y, por el otro, las estructuras, la normativa que regula la interacción interna y los órganos de dirección (“partido como organización voluntaria

⁸¹ KATZ Y MAIR (1992), págs. 4-6.

⁸² Al respecto se puede revisar la investigación de COPPEDGE (1994) sobre el partido Acción Democrática de Venezuela donde el autor identifica tres caras organizacionales: el denominado “policy party” que toma decisiones sobre la doctrina, programa, la conducta legislativa y las relaciones con el gobierno; el “electoral party” que busca ganar elecciones y el “power party” donde se seleccionan los liderazgos del partido. Véase COPPEDGE, MICHAEL (1994): *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford University Press, Stanford.

⁸³ KATZ Y MAIR (1992).

de miembros”); el segundo ámbito, el “externo”, que busca mirar la actuación del partido en relación a su entorno, en particular, en sus tres arenas de actuación: “partido como organización electoral”, “partido como organización de gobierno” y “partido como organización legislativa”.⁸⁴

Más en detalle dichos autores explican respecto del ámbito interno que el estudio del “partido como organización burocrática” implica observar a los funcionarios profesionales de la organización mientras que el estudio del “partido como organización voluntaria de miembros” implica indagar, entre otras cuestiones, sobre los espacios de decisión (integrantes y normas que las regulan), las estructuras o unidades existentes y su funciones, las normas sobre selección de candidatos o las obligaciones y derechos de los afiliados⁸⁵.

En el ámbito externo justifican la cara del “partido como organización electoral” porque al no ser la consecución de votos el único objetivo de los políticos o sus organizaciones, “la movilización del apoyo electoral con la pretensión de incrementar cuotas de poder se presenta como [su] objetivo principal”⁸⁶. Respecto del “partido como organización de gobierno”, dado que ganar elecciones es un objetivo directamente relacionado con la competencia electoral, con esta cara (que se caracteriza por su transitoriedad y por su dependencia de factores extra-partidistas como el electoral) plantean observar la gestión del partido en el Ejecutivo y en la formulación de políticas públicas. Finalmente, a través del “partido como organización legislativa” centran el análisis en los miembros del partido que acceden a un cargo de representación parlamentaria, quienes desde su posición (especialmente cuando el partido no está en el gobierno y no se transita por una coyuntura electoral) reflejan las posiciones partidistas en diversos asuntos públicos.

Esta investigación observa los cambios en la representación política de las mujeres en los ámbitos interno y externo planteados por Alcántara Sáez y Freidenberg (2001), aunque con algunas variaciones en las caras de actuación que estos autores proponen.

⁸⁴ ALCANTÁRA SÁEZ y FREIDENBERG (2001), págs. 15-24.

⁸⁵ ALCANTÁRA SÁEZ Y FREIDENBERG (2001), págs.15-24.

⁸⁶ *Op. cit.* (2001), pág. 18.

En primer lugar respecto del ámbito interno el análisis fue restringido a la observación de la cara organizativa que incluye a las estructuras, a los órganos de dirección y a la normativa que regula la interacción interna (lo que los autores denominan el “partido como organización voluntaria de miembros”). Se excluyó, por tanto, lo que dichos autores denominan “el partido como organización burocrática” dado que la burocratización en países como Perú es débil como consecuencia de la baja institucionalización de las organizaciones partidistas y la ausencia de financiamiento público para solventar sus actividades ordinarias.

En el ámbito externo, de las tres caras de actuación planteadas por los autores citados (“partido como organización electoral”, “partido como organización de gobierno” y “partido como organización legislativa”), solo se consideró la cara electoral y la legislativa en el análisis ya que no todas las organizaciones políticas observadas habían accedido al gobierno en el período analizado. En consecuencia, el análisis estuvo centrado en el accionar en el Legislativo y, para ser coherentes, el ámbito electoral se restringió a las elecciones legislativas.

2.2 La disputa del concepto de representación política

2.2.1 De la representación sustantiva a la representación descriptiva

En el punto anterior se ha hecho una revisión del debate inconcluso sobre lo que es y no es un partido político y se ha avanzado definiendo las dimensiones para un análisis de dichas organizaciones entendidas como sistemas en sí mismos que actúan en ámbitos externos pero que a su vez tienen una vida interna. Asimismo, se ha hecho mención a la consideración de los partidos como actores clave en las democracias al desempeñar un rol de articulación y estructuración de la representación política. Sin embargo, la definición de representación política tampoco ha sido ajena al debate académico.

Por ejemplo Manin (1997) señala que los regímenes representativos se caracterizan por los siguientes atributos: los que gobiernan son nombrados por elección en intervalos regulares; los que gobiernan mantienen un grado de independencia respecto de los deseos del electorado; los gobernados pueden expresar sus deseos sin estar sujetos a quienes gobiernan y las decisiones públicas se someten a procesos de debate. Y añade

que al aparecer los partidos políticos “la elección sigue siendo una expresión de confianza más que una opción de medidas políticas concretas. Lo único que cambia es el objeto de la confianza: ya no son las personas, sino una organización, el partido”.⁸⁷

En esta caracterización no se hace mención alguna a ningún tipo de mandato obligatorio que vincule al gobernante-representante con la voluntad de quiénes los eligen; por el contrario se menciona la existencia de un “grado de independencia” también llamada “autonomía parcial” en virtud del cual aquel ya no puede votar libremente en función de su conciencia sino que tiene una obligación con la organización partidaria gracias a la cual fue elegido.⁸⁸ Sin embargo, en trabajos posteriores, este autor define la representación como “actuar en interés del representado” o “actuar en el mejor interés del público”.⁸⁹

Esta última definición engarza con el trabajo de Pitkin (1985), que en su obra fundamental sobre este tema, analiza los significados que se han asignado al concepto a lo largo del tiempo y distingue entre “representación como autorización”, “representación como responsabilidad”, “representación descriptiva”, “representación simbólica” y “representación como actuar por otros”. Señala que sobre esta última se han construido los engranajes de las democracias liberales representativas instauradas como sistemas políticos en los países occidentales y la define como el actuar sustantivamente en interés de los representados siendo sensible a sus demandas con independencia de juicio en la actuación e intentando no contravenir los deseos de los representados, salvo que existan buenas razones y se les brinde una explicación.⁹⁰

Según Pitkin, esta noción de representación excluye a otras formas como la representación “descriptiva” en la cual la representación depende de las características del representante, quien no actúa por otros sino que los sustituye por la existencia de una semejanza o correspondencia entre éste y sus representados. Al “suplir” a alguien ausente mediante la correspondencia de características se obvian las acciones del

⁸⁷ MANIN, BERNARD (1998): *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, pág. 258.

⁸⁸ MANIN (1998), pág. 258.

⁸⁹ MANIN B., A. PRZWORSKI Y S. STOKES (1999): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press. Cambridge.

⁹⁰ PITKIN (1985), págs.13 y 233.

representante pues estos simplemente deberían votar como lo harían sus electores.⁹¹ Sin embargo, a contracorriente de lo argumentado por Pitkin, la “representación descriptiva” ha sido reivindicada como dimensión de la representación política a tomar en cuenta por dos enfoques: el conocido como “política de la presencia”⁹² y por el denominado “política de la diferencia”⁹³, ambos pensamientos críticos respecto de la democracia representativa liberal que cuestionan sus logros en materia de igualdad en el ejercicio de los derechos de ciudadanía en particular entre hombres y mujeres.

Desde la primera perspectiva se pone en evidencia el abandono por parte de las democracias liberales de la presencia física como una posible medida de la igualdad política y se sostiene que hacer énfasis en quiénes son los representantes es una forma de democratizar a dichas democracias. Ello porque la sub-representación de ciertas categorías de personas (entre ellas, las mujeres) “inclina la toma de decisiones en favor de grupos ya dominantes y deja a los otros como ciudadanos de segunda categoría”.⁹⁴ Y, además, dado que las decisiones sobre política no están del todo determinadas por adelantado en programas de partido ni en compromisos electorales importa mucho quiénes son unos representantes que tienen amplio margen de autonomía en dichas decisiones.⁹⁵

Con argumentos similares sobre la prevalencia de determinados grupos privilegiados en el debate público, “la política de la diferencia” plantea el establecimiento de una ciudadanía dual, en función del grupo, que establezca un sistema general de derechos para todas las personas y un sistema de políticas y derechos especiales que posibiliten la representación de grupo como forma de valoración y afirmación de la especificidad.⁹⁶ Para la identificación de dichos grupos es necesario, primero, la existencia de una

⁹¹ *Op. cit.* (1985), págs. 67 y 89.

⁹² PHILLIPS, ANNE (2003): *The politics of presence*, Oxford: Oxford University Press; PHILLIPS, ANNE: “¿Deben las feministas abandonar la democracia liberal?” en CASTELLS, CARME (compiladora), *Perspectivas feministas en teoría política*. Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 1996 y PHILLIPS (1999).

⁹³ YOUNG, IRIS MARION (1996): “Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal” en CASTELLS, CARME (compiladora), *Perspectivas feministas en teoría política*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 1996 y Young, 2000.

⁹⁴ PHILLIPS (1999), pág. 237.

⁹⁵ *Op. cit.* (1999), pág. 245.

⁹⁶ YOUNG (1996).

afinidad con otras personas que los identifique mutuamente (y permita a los demás identificarlos) que genere perspectivas, relaciones e intereses grupales no esencialistas sino relacionales en la medida que se autodefinen excluyendo a otros. Y, segundo, el compartir una experiencia de opresión, entendida como explotación, marginación, falta de poder, imperialismo cultural o violencia. Este último sería el criterio que se propone para determinar a qué grupos se debe otorgar esta representación especial.⁹⁷

Ambos planteamientos no niegan que el otorgamiento por parte de las democracias liberales de derechos formales iguales para todos haya significado un avance. Lo que enfatizan es que este reconocimiento no ha eliminado las diferencias sociales que estructuran el privilegio y la opresión de los grupos que permanecen excluidos de la representación y, por tanto, del debate público. En ese sentido, en la defensa de una representación descriptiva también suelen utilizarse argumentos relacionados con la “justicia” en la medida que la exclusión política de las mujeres es una muestra de que existe igualdad formal pero desigualdad de oportunidades en una democracia que debe descansar en la igualdad de facto y no sólo en una igualdad de iure que ha venido acompañada de ventajas políticas para un solo sexo.⁹⁸

En base a estas premisas, en este trabajo se utiliza un concepto de representación política multidimensional que incorpora los postulados elaborados por las teorías de la “política de la presencia” y la “política de la diferencia” y, por tanto, no sólo se hace énfasis en la representación entendida como el actuar por otros (que históricamente ha primado en la democracia representativa liberal) sino que se incluye un componente descriptivo que implica valorar quiénes son los representantes diferenciándolos en función del sexo. Se entiende además que, a través de la “representación de grupo”, se pueden incorporar a las instituciones que ejercen y articulan la representación política sectores excluidos históricamente del poder político, como las mujeres.

Sin embargo, ello no significa que no se tome en cuenta la representación entendida como el “actuar por otros” o actuación “en interés de los representados, de una manera

⁹⁷ YOUNG (1996), págs.109-111.

⁹⁸ LOIS GONZÁLES, MARTA (2007): “Mujeres y toma de decisiones. Una aproximación a la literatura especializada” en DIZ OTERO, ISABEL Y MARTA LOIS GONZÁLES (editoras), *Mujeres, instituciones y política*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, pág.22.

sensible ante ellos”.⁹⁹ Esta dimensión de la representación ha sido posteriormente reconceptualizada a través de lo que se denomina “*policy responsiveness*” (en español, “capacidad de respuesta política”) o “receptividad” que alude al grado en que los representantes o instituciones responden a las demandas y necesidades de la ciudadanía, a través de la implementación de políticas y leyes.¹⁰⁰ Lo que puede implicar un reposicionamiento respecto de determinados problemas sociales o la inclusión de nuevos temas en la agenda política.¹⁰¹ Esta es una noción también aplicable a las organizaciones políticas dado que éstas, en tanto agregadores de demandas, “transforman los intereses de los ciudadanos en entradas para el sistema político (inputs) que en caso de llegar al gobierno, se materializarán en resultados (outputs)”.¹⁰²

2.2.2 Y si la representación descriptiva también debe tomarse en cuenta: ¿qué se entiende por la representación de intereses de un grupo?

En el marco de estos debates también se ha advertido de los riesgos que puede suponer hacer énfasis en una representación descriptiva. Entre estos se menciona la posibilidad que se fortalezcan tendencias hacia el “esencialismo” al asumir que todos los miembros de un grupo tienen una identidad compartida de la que otros no pueden formar parte; que se erosione la unidad de determinadas instituciones (los partidos, por ejemplo) o que se reduzca la posibilidad de rendición de cuentas de los representantes.¹⁰³

Y de hecho, como señala Kymlicka (1995), de la apuesta por la representación descriptiva y la regulación de algún mecanismo electoral para garantizar la representación de grupo no se sigue necesariamente que “se asegure que los intereses y las perspectivas del grupo están <<debidamente>> representados”.¹⁰⁴ Aunque incluso, con este riesgo, para dicho autor “la representación de grupo no es intrínsecamente

⁹⁹ PITKIN (1985), pág. 233.

¹⁰⁰ SCHWINDT-BAYER LESLIE A. AND WILLIAM MISHLER: *An Integrated Model of Women's Representation in The Journal of Politics*, Vol. 67, No. 2 (May 2005), pág.409 y VERGÉ (2007), pág. 22.

¹⁰¹ LOWI (1963).

¹⁰² VERGÉ (2007), pág.22.

¹⁰³ MANSBRIDGE, JANE: “Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent yes” en Krook, Mona Lena and Sara Childs, *Women, gender and politics. A reader*, Oxford University Press. New York, 2010, págs. 204 -205.

¹⁰⁴ KYMLICKA, WILL (1996): *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Editorial Paidós, Barcelona, pág. 206.

iliberal o antidemocrática [si no más bien es] una ampliación plausible de nuestras mejores tradiciones democráticas existentes y en determinadas circunstancias es la mejor manera de asegurar que las minorías puedan expresar adecuadamente sus intereses y sus aspiraciones”.¹⁰⁵

Además la posibilidad de una “representación de grupo” abre una interrogante teórica importante: la de si existen intereses especiales compartidos sólo por los integrantes de dicho grupo, discusión que para este trabajo circunscribiremos al ámbito de las mujeres. Al respecto se ha señalado que es más realista no dar por supuesta la existencia de una hermandad entre mujeres o una solidaridad entre ellas¹⁰⁶ y que la definición de un interés de grupo no implica que todos sus miembros potenciales estén conscientemente aliados o que tengan una respuesta clara, obvia y articulada para un problema que difiera de las respuestas dadas por otros grupos.¹⁰⁷

Por ello, se recomienda optar por una concepción de los intereses como algo variado, inestable, incluso en proceso de formación que no implique conceptualizarlos como prioridades u objetivos comunes sin que ello excluya la posibilidad de reconocer que las mujeres pueden tener necesidades, intereses y preocupaciones particulares inadecuadamente tratadas en una política dominada por los hombres.¹⁰⁸ Bajo esta perspectiva se plantean definiciones más amplias o más acotadas del concepto de intereses de las mujeres.

Algunos lo definen como la búsqueda de políticas que se espera pueden incrementar su autonomía¹⁰⁹ mientras otros prefieren hablar de la “problemática” de las mujeres entendida ésta como un “concepto amplio en el que se pueden englobar aquellos temas que tienen un impacto más inmediato o directo sobre un número significativamente

¹⁰⁵ KYMLICKA (1996), pág. 209.

¹⁰⁶ LOIS (2007), pág. 25.

¹⁰⁷ SAPIRO, VIRGINIA: “When are interests interesting? The problem of political representation of women” en *Feminism and Politics*, PHILLIPS, ANN (editor), Oxford University Press, New York, 1988, pág. 165.

¹⁰⁸ PHILLIPS (1998).

¹⁰⁹ WÄNGNERUD, LENA: “Sweden: A Step-wise Development” en BALLINGTON, JULIE Y AZZA KARAM, *Women in Parliament: beyond numbers (A revised edition)*, Stockholm, International IDEA, 2005, pág. 240.

superior de mujeres que de hombres”.¹¹⁰ También se los ha conceptualizado como un proceso de politización que puede ser comprendido en tres fases.¹¹¹ En la primera, las mujeres se reconocen como una categoría social que permite poner en cuestión la neutralidad de género de la política; en la segunda identifican las desigualdades de poder entre los sexos. Y, en la tercera, defienden políticas que traigan mayor autonomía para ellas.

Por su parte, Lovedunski (1997) plantea que más allá de discusiones teóricas en las que no ha habido acuerdo, en la práctica debe considerarse como intereses de grupo de las mujeres aquellos que ellas han reivindicado para ser representadas. Esto implica incidir en dos dimensiones: la presencia de sus integrantes en las áreas de decisión y la consideración de sus intereses en los procesos de decisión.¹¹² En términos similares, Sanbonmatsu (2006b) ha señalado que representar a las mujeres es actuar en representación de sus intereses e incorporarlas como representantes.¹¹³

Dado que es difícil afirmar la existencia de un interés o demandas de grupo compartidas de manera uniforme por parte de todas las mujeres de una sociedad determinada que generen vínculos entre ellas incluso por encima de sus propias y razonables diferencias (económicas, sociales, étnico-raciales, educacionales, etc.), lo que podría dificultar su operacionalización para el análisis, se propone una definición de intereses que englobe conceptos más acotados en lo que concierne a la presencia¹¹⁴ pero que incorpore definiciones más amplias en lo temático.¹¹⁵

Por ello, en esta investigación se entiende que se representan los intereses de las mujeres cuando se les incorpora en las áreas de decisión o como representantes (“representación descriptiva”) o cuando se abordan a través de disposiciones

¹¹⁰ CARROL (1994), pág.15 citada en ELIZONDO, ARANTXA (1997): “Partidos políticos y mujeres” en *Mujeres en política*, URIARTE, EDURNE Y ARANTXA ELIZONDO (coordinadoras), Editorial Ariel, Barcelona.

¹¹¹ LOIS GONZÁLES (2007), págs. 25-26.

¹¹² LOVEDUNSKI, JONI: “Representación política: dinámica de género y partidos” en URIARTE, EDURNE Y ARANTXA ELIZONDO (coordinadoras), *Mujeres en política*, Editorial Ariel, Barcelona, 1997, pág. 16.

¹¹³ SANBONMATSU (2006b), pág. 26.

¹¹⁴ LOVEDUNSKI (1997) y SANBONMATSU (2006).

¹¹⁵ CARROL (1994).

normativas partidistas, políticas o leyes o propuestas de políticas y leyes problemáticas que tienen más impacto inmediato sobre las mujeres que sobre los hombres (“representación sustantiva”).

2.3 Representación política en contextos de débil institucionalización partidista y “crisis de representación”: una mirada desde América Latina

En el punto 2.1 se explicaron las funciones que desempeñan los partidos políticos en los sistemas democráticos. Sin embargo, no se puede perder de vista que gran parte del cuerpo teórico de investigación sobre estas organizaciones ha sido desarrollado en el contexto de democracias más desarrolladas. Por tanto, el análisis de los partidos políticos en otros contextos geográficos -como el latinoamericano- implica desafíos particulares.

Alcántara (2004) hace referencia a algunos lastres que han impedido un mayor desarrollo del estudio de los partidos políticos en América Latina: en primer término, la falta de democracia que determinó que los partidos no desempeñaran un rol relevante y en esa medida tampoco fueran objeto prioritario de estudio; en segundo término la ausencia de estudios comparados y, en tercer término, el escaso estudio de los partidos como unidad de análisis en sí mismos y más como sistemas.¹¹⁶ El autor señala también que aquellos análisis más relevantes sobre los partidos realizados con carácter comparativo y a nivel global no pudieron incluir a organizaciones políticas latinoamericanas por su coincidencia con el periodo de autoritarismo que vivió la región.¹¹⁷ No hay que olvidar que las transiciones democráticas que dan paso a la denominada “tercera ola democrática” latinoamericana se inician a fines de la década de los setenta.

Asimismo este “déficit democrático” ha dejado huellas en sus sistemas políticos, y en consecuencia, en la oferta partidista que presenta rasgos propios que se manifiestan en “expresiones populistas [y] de corte sultanístico [que] terminaron afectando a los partidos que, nacidos tras el primer tercio del siglo XX, se estructuraron sobre ellas. El

¹¹⁶ ALCÁNTARA (2004), págs. 13-19.

¹¹⁷ El autor menciona, por ejemplo, el importante estudio de KATZ Y MAIR (1992) que analiza la estructura interna y organizativa de setenta y nueve partidos a partir de la década de 1960.

carácter muy personalista y la vocación excluyente de ambas, así como el modelo de centralidad estatal del populismo, imposibilitaron la libre y abierta competencia de los actores sociales, y por ende, el normal funcionamiento partidista”.¹¹⁸

Si bien no es objeto de este capítulo hacer un análisis pormenorizado del desarrollo y evolución de la democracia en la región, sí consideramos necesario explicar dos elementos que condicionan la forma en que los partidos políticos articulan la representación política en un sistema democrático, factores que a su vez están muy interconectados. Estos son: la debilidad en la institucionalización del sistema de partidos (y muchas veces de los partidos en sí mismos) y la denominada crisis de representación que ha sido particularmente acuciada en la Región Andina, entre cuyos países se encuentra el Perú.

Respecto del primer punto, es importante mencionar aquellos estudios que abrieron paso a un nuevo enfoque de análisis que fue más allá del debate sobre la existencia o no existencia de un sistema de partidos para enfocar la discusión en los diversos niveles de institucionalización que pueden tener dichos sistemas y sus consecuencias sobre la democracia para así poder tener una mejor lectura de la realidad de los sistemas de partidos latinoamericanos.¹¹⁹ El concepto de institucionalización, según la definición acuñada por Mainwaring y Scully (1995) implica la existencia de “un proceso por el cual una práctica u organización se convierten en bien establecidas y ampliamente conocidas si no universalmente aceptadas [por lo que] los actores desarrollan expectativas, orientaciones y conductas basadas en la premisa de que esa práctica u organización va a prevalecer dentro de un futuro predecible” (traducción propia).¹²⁰

¹¹⁸ *Op. cit.* (2004), pág. 14.

¹¹⁹ MAINWARING Y SCULLY (1995); MAINWARING, SCOTT (1988): *Rethinking party systems theory in the third wave of democratization. The importance of party system institutionalization. The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper 260*; PAYNE J. MARK, DANIEL ZOVATTO G., FERNANDO CARRILLO FLÓREZ Y ALLAMAND ZAVALA ANDRÉS (2003): *La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA Internacional, Washington D.C.* y MAINWARING SCOTT y TORCAL MARIANO: “La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora” en *América Latina Hoy*, Vol. 41, Diciembre, 2005.

¹²⁰ MAINWARING Y SCULLY (1995), pág. 4.

Dichos autores identifican cuatro condiciones para definir un sistema de partidos como institucionalizado: primero, la existencia de una estabilidad en las reglas y la naturaleza de la competición interpartidista; segundo, que la mayoría de partidos cuenten con raíces estables en la sociedad que les permitan estructurar efectivamente las preferencias política, ser consistentes con sus posiciones ideológicas y dotar de regularidad a las preferencias electorales. Tercero, que los actores políticos reconozcan la legitimidad del proceso electoral y los partidos políticos y, por último, la importancia de la organización partidista y la necesidad que estas tengan un estatus independiente (al estar firmemente establecidas, abarcar territorio y contar con recursos) y que no estén subordinada a los intereses de líderes ambiciosos aunque hayan sido creadas instrumentalmente en su origen.

Aplicando estos criterios los autores mencionados concluyen que en América Latina hay fuertes variaciones respecto de la institucionalización de los sistemas de partidos identificando tres niveles: sistemas de partidos institucionalizados (en Venezuela, Costa Rica, Chile, Uruguay, Colombia y, en menor grado, en Argentina), sistemas de partidos débilmente institucionalizados (en Bolivia, Brasil, Perú, y Ecuador) y sistemas de partidos hegemónicos en transición (en México y Paraguay). El gran aporte de este estudio fue colocar en el debate académico la importancia de entender que, a diferencia de los que sucede con los partidos en los sistemas institucionalizados, en los sistemas que tienen un menor nivel de institucionalización las organizaciones políticas no estructuran de modo central el proceso político ni canalizan el conflicto o la participación; son altamente personalistas y se asemejan más a vehículos electorales al servicio de emprendedores políticos; la afiliación no estructura el voto y se responde a apelaciones más personalistas con amplio margen para la aparición de corrientes populistas; y, por tanto, la política tiende a ser más impredecible, la legitimidad es más débil y gobernar es más complicado.¹²¹

En estos casos los partidos también dan forma al sistema político, pero de un modo diferente. Estudios posteriores como el de Payne et. al (2003) -que introduce algunas variaciones al análisis previo mencionado- sostienen que los contextos en los que se desarrollaron los partidos en Europa Occidental y Norteamérica, por un lado, y en

¹²¹ *Op. cit. (1995).*

América Latina, por el otro, son muy diferentes y que la naturaleza y evolución de los partidos depende también de la historia política de los países y sus experiencias con la democracia; por ello es probable que los sistemas de partidos que se desarrollan en democracias incipientes o re-instauradas no establezcan una conexión con la sociedad tan estable y profunda como la lograda por las democracias más consolidadas y, que en ellas, los partidos tengan organizaciones partidarias débiles, una incapacidad de mantener respaldos populares y sus representantes no sean leales a las organizaciones que los llevan a ocupar puestos de poder.

Para inicios del 2000 este estudio situaba a Perú, Ecuador, Venezuela y Colombia como los sistemas de partidos más frágiles. Análisis posteriores mostraron, además, la ausencia de anclajes y el poco enraizamiento de los partidos expresados en la ausencia de vínculos fuertes entre votantes y partidos, el poco impacto de los clivajes tradicionales (como la clase o la religión) y la debilidad de la ideología en la región a diferencia de lo registrado en Europa Occidental.¹²² Este rasgo, entendido como una de las dimensiones de una débil institucionalización de los sistema de partidos, incrementa las posibilidades de éxito electoral para nuevos partidos y “outsiders” políticos en América Latina.¹²³

Sin embargo, teniendo como unidad de análisis ya no a los sistemas de partidos sino a los partidos en sí mismos, autores como Alcántara (2004) señalan que en América Latina conviven organizaciones que pueden ser caracterizadas como instituciones mientras otras son en realidad lo que denomina como “máquinas”. La diferencia radica en su vertebración o no a un programa que articule su ideología. Desde esta perspectiva mientras en las instituciones existe una paulatina desvinculación de liderazgos personalistas, ideología, principios organizativos básicos, racionales y eficaces, procesos de selección de líderes y relaciones con la militancia en las máquinas no existe un programa o prima la desideologización de las propuestas y se cuenta con una organización débil y funcional a los intereses del líder o caudillo.¹²⁴

¹²² MAINWARING Y TORCAL (2003).

¹²³ *Op. cit.* (2003).

¹²⁴ ALCÁNTARA (2004), págs. 226 y 227.

Dicho esto es necesario introducir una última dimensión de análisis igual de importante, planteada por Freidenberg y Levitsky (2007), quienes sostienen que el concepto de institucionalización se ha asociado generalmente con lo formal porque los estudios se han centrado en partidos europeos altamente formalizados en base a sus normas estatutarias a diferencia de las organizaciones políticas latinoamericanas que tienen en su organización aspectos formales e informales que varían en su peso e importancia a lo interno pudiendo ser la organización real de un carácter informal muy y diferente a lo estipulado en lo estatutario.

Esta situación, que no es reconocida pero debe ser tomada en cuenta, se presentaría “cuando los militantes se comportan sin la promoción oficial del partido y desarrollan actividades y toman decisiones al margen de este (...) incluye redes personales, clientelares y de patronazgo como también organizaciones sociales y cívicas que no están afiliadas al partido pero que sin ellas el trabajo partidario sería imposible”.¹²⁵ En síntesis, plantean diferenciar entre organizaciones formalmente organizadas, informalmente organizadas y/o débilmente institucionalizadas “tratando la institucionalización formal como una dimensión sobre la cual los partidos pueden variar [lo que haría posible] capturar una gama más amplia de organizaciones partidarias”.¹²⁶

Todas las características reseñadas de los sistemas de partidos y de los propios partidos en América Latina influyen en el tipo de representación política que se ejerce en la región particularmente en sub-regiones como la Andina que han sido analizadas para responder a la pregunta de por qué la representación política falla en su funcionamiento, siempre y cuando esta se entienda como una representación programática o ideológica en la que convergen representantes y representados.¹²⁷ Algunos autores plantean que la representación política puede tener también un carácter personal o carismático e incluso clientelar.¹²⁸ Por tanto, el grado de convergencia programática puede ser importante

¹²⁵ FREIDENBERG, FLAVIA Y STEVEN LEVITSKY: *Organización informal de los partidos en América Latina en Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 46, Enero-marzo 2007, No. 184, Instituto de Desarrollo Económico y Social. Buenos Aires, pág. 542.

¹²⁶ *Op. cit.*, (2007), pág. 544.

¹²⁷ MAINWARING ET. AL. (2006).

¹²⁸ KITSCHOLT, HERBERT: “Linkages between citizens and politicians in democratic polities” en *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 6/7, August/september 2000 y LUNA, JUAN PABLO: *Representación política en América Latina: el estado de la*

para medir la calidad de la representación pero no sería una característica definitoria de la misma.¹²⁹

En base a la identificación de indicadores subjetivos y de comportamiento Mainwaring et al., (2006) definen la “crisis de la representación democrática” para aquellos contextos en que los ciudadanos desde un nivel subjetivo niegan la legitimidad a los agentes de la representación democrática.¹³⁰ Y en los que, desde un nivel de comportamiento, se apoya a candidatos anti-sistema, a nuevos partidos, se cambia de preferencias con frecuencia o se abandona la participación electoral. En el centro de esta crisis de representación se presenta una “profunda erosión de los partidos” cuya alternativa, la representación plebiscitaria, no ha logrado resolver sino más bien exacerbar.¹³¹

Aunque, como sostienen algunos autores, el por qué de esta crisis excede los marcos institucionales del sistema político democrático y más bien tiene que ver con los rendimientos del sistema político y la gestión gubernamental que no han llegado a resolver las condiciones de vida de la ciudadanía¹³² o con las deficiencias del Estado en muchas arenas¹³³. Como los partidos han sido centrales en la gestión gubernamental aparecen como los principales responsables obviando que “el contexto donde se desempeñan producen efectos sobre los partidos (...) lo que lleva a perder de vista todos los elementos externos que convergen como condicionantes del desempeño de los partidos”.¹³⁴

Asumiendo entonces la existencia de una crisis de representación en determinados países de América Latina, la pregunta es cómo con sistemas de partidos poco institucionalizados y organizaciones políticas débiles, muchas veces instrumentales a

cuestión y una propuesta de agenda en política y gobierno. Volumen XIV. Número 2. II semestre de 2007.

¹²⁹ MAINWARING ET. AL. (2006).

¹³⁰ MAINWARING ET AL. (2006), pág. 5.

¹³¹ MAINWARING ET. AL. (2006), pág. 31.

¹³² PACHANO, SIMÓN, “Partidos y representación en la Región Andina” en *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, International IDEA, Stockholm, 2004.

¹³³ MAINWARING ET. AL. (2006).

¹³⁴ PACHANO (2004), pág.19.

los fines electorales de sus líderes y donde además convive la formalidad con la informalidad, se ha logrado “generar y eventualmente mantener coaliciones electorales suficientemente amplias como para ganar elecciones y gobernar, operando en muchos casos en contextos de creciente debilidad estatal y en el marco de sociedades profundamente fragmentadas, pautadas hasta el momento por una presencia masiva de descontento social”.¹³⁵

En este punto se retoma la necesidad ya mencionada de abrir el abanico de posibles vínculos de representación que vayan más allá de lo que Luna (2007) identifica como análisis centrados en instituciones formales y lo que denomina el “paradigma del partido responsable” utilizados para abordar la representación en sociedades capitalistas avanzadas que, según el autor, resultan insuficientes; ello porque, de un lado, no es conveniente asociar una alta institucionalización con altos niveles de representación programática y, del otro, porque cuando el sistema de partidos es incipiente no tienen capacidad de explicar mecanismos alternativos de representación que equivalgan a la representación programática.¹³⁶

Para este autor dicho paradigma supone asumir que los votantes seleccionan a los partidos en base a sus preferencias programáticas que luego deben ser ejecutadas de llegar al gobierno, lo cual implica que haya diferencia en las preferencias programáticas de los diferentes partidos; relativa estabilidad inter-temporal en dichas preferencias; un voto basado en preferencias programáticas por parte de los electores y la existencia de partidos relativamente institucionalizados como una condición necesaria para que se cumplan a la vez estas tres condiciones.¹³⁷ Paralelamente, según Kitschelt (2006), si el voto es programático los partidos tendrán éxito en la medida que puedan mapear sus posiciones sobre los temas convirtiéndolos en alternativas conceptuales simples basados en principios programáticos subyacentes y para ello deberán invertir en una infraestructura organizacional capaz de contar con procedimientos de deliberación, persuasión, coerción o negociación para fijar posiciones programáticas.¹³⁸

¹³⁵ LUNA (2007), pág.429.

¹³⁶ LUNA (2007), págs. 406-407.

¹³⁷ LUNA (2007), págs. 394-395.

¹³⁸ KITSCHELT (2006), pág. 848.

Pero esto no siempre sucede y los vínculos también pueden estructurarse en términos carismáticos que responden a las habilidades y la persuasión de un líder que en base a apelaciones a la fe promete un mejor futuro desarticulando programas políticos que podrían distraer de su personalidad y restarle poder sobre la estrategia del vehículo partidario lo que da paso a vínculos clientelistas; por tanto tres serían las formas de vinculación: programática, clientelar y una, de tipo intermedio transitorio, que implica apelar a las cualidades carismáticas del líder.¹³⁹

Ante esta realidad Luna (2007) propone asumir que puede haber heterogeneidad en los vínculos de un partido añadiendo una mirada más compleja en el sentido de que estas diferentes vinculaciones pueden darse en relación a diferentes segmentos de votantes; que a su vez pueden ser estables o más coyunturales estimuladas por un contexto específico; que pueden diferir durante la campaña y el ejercicio del gobierno (y por tanto, tener conflictos entre sí) o que incluso puede suceder que un mismo partido apele a vínculos diferentes antes situaciones diversas.¹⁴⁰

2.4 El cambio en los partidos políticos, un fenómeno complejo

Una primera premisa señalada por la literatura para el estudio del cambio en los partidos políticos es el carácter preeminentemente conservador de dichas organizaciones.¹⁴¹ En ese sentido, se ha afirmado que el cambio en sus estructuras no es sencillo ya que en ellos convive una apariencia democrática que los dota de legitimidad hacia el exterior y una realidad oligárquica que se expresa en una dirigencia que constituye un círculo de difícil acceso; un apego a las viejas caras y una rivalidad intergeneracional o por la propia organización del partido.¹⁴²

Diversos autores afirman que los partidos solo cambian cuando hay una razón muy poderosa para hacerlo y que, en consecuencia, los cambios suelen ser escasos

¹³⁹ KITSCHOLT (2006), pág. 849.

¹⁴⁰ LUNA (2007), pág. 419.

¹⁴¹ DUVERGER, MAURICE (2002): *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica de España, Madrid; HARMEL Y JANDA (1994) y SÁNCHEZ MEDERO, GEMA: “Los partidos políticos: organización y funcionamiento” en MARTÍNEZ CUADRADO, MIGUEL Y MANUEL MELLA MÁRQUEZ, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Editorial Trotta, Madrid, 2012.

¹⁴² DUVERGER (2002).

produciéndose más bien pequeñas modificaciones que no pueden considerarse cambios.¹⁴³ Otros señalan que si bien su cultura política interna actúa como una barrera para cambios bruscos en sus orientaciones fundamentales pueden ocurrir cambios decisivos si los líderes o facciones los impulsan o como resultado de acontecimientos y crisis.¹⁴⁴

Desde el análisis de la realidad latinoamericana se ha introducido además un importante matiz en el sentido que “(...) los partidos varían considerablemente en su grado de institucionalización [y] esta variación tiene importantes consecuencias en los partidos para adaptarse en los cambios en su entorno”.¹⁴⁵ En consecuencia, los partidos estructurados más informalmente o de carácter personalista y/o clientelista pueden tener una mayor capacidad adaptativa que los partidos más burocráticos lo que puede contribuir a la supervivencia o movilización de grupos tradicionalmente excluidos.¹⁴⁶

Pero, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de cambio? En un sentido amplio (que además supone que puede ser de carácter deliberado o no) este puede ser definido como cualquier variación, modificación o alteración en la forma cómo se organizan los partidos, en los recursos humanos y materiales de los que disponen y en lo que representan y lo que hacen.¹⁴⁷ Sin embargo, es mejor restringir su definición a aquellas decisiones que están bajo control directo del partido y no a aquellas situaciones producidas como resultado de fuerzas o acciones más allá de su control directo.¹⁴⁸

Entre los ejemplos de innovación que pueden ser resultado de procesos de cambio “deliberados” y “auto-conscientes”, Lowi (1963) menciona a las “nuevas definiciones de viejos problemas, la introducción de nuevos issues en la agenda política, la representación de nuevos intereses o nuevas minorías, cambios estructurales en el

¹⁴³ PANEBIANCO (1990) y SÁNCHEZ MELLADO (2012).

¹⁴⁴ WOLINETZ, STEVEN B. (2007): “Más allá del partido catch-all: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas” en *Partidos Políticos. Viejos Conceptos y Nuevos Retos*, MONTERO, JOSÉ RAMÓN, RICHARD GUNTHER Y JUAN J. LINZ Editorial Trotta, Madrid, pág. 153.

¹⁴⁵ LEVITSKY, STEVEN (2005): *La transformación del Justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999, Siglo XXI. Editora Iberoamericana, Buenos Aires*, pág. 20.

¹⁴⁶ FREIDENBERG Y LEVITZKY (2007), pág. 563.

¹⁴⁷ PANEBIANCO (1990) y HARMEL Y JANDA (1994).

¹⁴⁸ HARMEL Y JANDA (1994), pág. 275.

gobierno (reformas) y nuevas formas de organizar o movilizar a los votantes”.¹⁴⁹ Pero es importante no concebir los cambios como “uniformes” o “unidireccionales”.¹⁵⁰ En sus estudios sobre el cambio organizativo Panebianco (1990) apunta a la necesidad de tomar en cuenta lo que denomina “resistencia al cambio” y que define como “la existencia de una presión contraria a las eventuales opciones innovadoras”, que para él “constituye la causa de que una vez institucionalizada, una organización tiende a perpetuarse a lo largo del tiempo, sin sufrir más que alteraciones superficiales”.¹⁵¹

Además dicho autor plantea la existencia de una dinámica entre opciones innovadoras y resistencias al cambio en virtud de la cual “ante un intento de introducir una determinada innovación organizativa, el resultado no será, presumiblemente, aquella innovación específica, sino una modificación parcialmente distinta que será la resultante de dos presiones contrapuestas: la opción innovadora y la resistencia al cambio; lo que determina a su vez la aparición de fenómenos no previstos ni previsibles por parte de quien dio la señal de partida para el cambio”.¹⁵² El cambio, entendido como una actividad consciente y bajo control del partido que a su vez genera resistencias, puede tener además dos tipos de origen.

De un lado factores internos o “endógenos” que serían aquellos que se producen como resultado de los cambios en la distribución del poder que tienen lugar al interior de la propia organización, en concreto, cuando se producen cambios en el liderazgo o en las coaliciones y fracciones dominantes dentro del partido.¹⁵³ Para algunos autores estos factores internos pueden por sí mismos producir cambios en la organización sin estímulos externos; sin embargo, lograrlos implica contar con buenas razones y construir una coalición de apoyo para enfrentar las resistencias al cambio usualmente existentes en las organizaciones grandes.¹⁵⁴

Pero, cuando existen estímulos externos, éstos actúan como un catalizador del cambio y en la medida que hacen que el partido re-evalúe su efectividad en el cumplimiento de su

¹⁴⁹ LOWI (1963), págs. 571-572.

¹⁵⁰ WOLINETZ (2007), pág. 159.

¹⁵¹ PANEBIANCO (1990), págs. 450 y 451.

¹⁵² PANEBIANCO (1990), pág. 451.

¹⁵³ PANEBIANCO (1982); HARMEL Y JANDA (1994) y SÁNCHEZ MEDERO (2012).

¹⁵⁴ HARMEL Y JANDA (1994), pág. 261.

principal objetivo¹⁵⁵ el cambio puede ser más profundo.¹⁵⁶ Esto nos lleva a los factores externos o “exógenos” que pueden definirse como “cambios sociales, políticos y económicos y eventos que tienen lugar fuera del partido observado [que pueden ser] universales dentro del sistema y se aplican a todos los partidos igualmente [o] específicos del partido, como cambios en su nivel de apoyo”.¹⁵⁷

Como ejemplos de estos factores se han señalado a la competición electoral (incluido el nacimiento de nuevos partidos o cambios en la proporción de votos y escaños recibidos por un partido), cambios en el nivel de apoyo a un partido, cambios en el sistema electoral, reformas constitucionales, el deshielo de los clivajes tradicionales, cambios en la financiación, el ámbito territorial o el accionar de los medios de comunicación.¹⁵⁸

En el debate sobre la influencia y/o prevalencia de unos u otros como factores explicativos del cambio han primado sobre todo explicaciones que han incidido en los factores externos en desmedro de los internos, relievándose el papel del contexto partidista y, en específico, de los malos resultados electorales¹⁵⁹. En el marco de esta discusión también se ha optado por enfoques “mixtos” que han dado un mayor peso a la interacción de ambos tipos de factores. El optar por un enfoque mixto, en el que factores externos e internos interactúan, tiene la ventaja de permitir identificar también en estos procesos la existencia de eventuales resistencias al cambio que ya fueron mencionadas cuando se hizo alusión al cambio que se produce en razón de factores internos.

Así, cuando algunos autores señalan que los factores externos suelen ser una condición necesaria pero no suficiente para el cambio de los partidos pues sus líderes interpretan los cambios externos, analizan cómo afectan a su partido, evalúan la respuesta y grado de riesgos asumibles -existiendo la posibilidad de ignorar los factores externos¹⁶⁰, estamos ante un escenario en el que se produce un fenómeno de resistencia al cambio.

¹⁵⁵ En base a KATZ Y MAIR (1994) para HARMEL Y JANDA (1994) los tipos de objetivos que puede tener un partido político son: la maximización de votos, la maximización de cargos, la representación/ participación de los miembros y el cabildeo sobre políticas o ideología.

¹⁵⁶ HARMEL Y JANDA (1994), págs. 264-265.

¹⁵⁷ *Op. cit.* (1994), pág. 267 (traducción propia).

¹⁵⁸ KATZ y MAIR (2007) y SÁNCHEZ MEDERO (2012).

¹⁵⁹ SÁNCHEZ MEDERO (2012), pág. 136.

¹⁶⁰ VERGÉ (2007), págs. 44-45.

Si además consideramos que dicha interpretación por parte de las élites debe además llegar a configurar una voluntad de apoyar los cambios y de poner a disposición recursos para implementarlos lo que muchas veces no se produce¹⁶¹ estamos otra vez en un escenario en el que se pueden identificar resistencias al cambio.

A la luz de estas discusiones, en el marco de esta investigación, se ha optado por una definición restringida pero a la vez compleja del cambio que incluye -en primer término- sólo aquellas decisiones conscientes y controladas por el partido, determinadas ya sea por factores exógenos o endógenos o la combinación de ambos, que implican una valoración por parte de sus líderes respecto de las ventajas y riesgos de asumir o no innovaciones respecto del statu quo partidista. Y -en segundo término- se entiende que los cambios no son uniformes ni unidireccionales sino que son el resultado de la interacción entre propuestas de innovación y resistencias a éstas que muchas veces generan alteraciones en los cambios propuestos originalmente ya sea que provengan de factores internos, externos o de la combinación de ambos. Por último, se asume que los partidos son por naturaleza más conservadores cuando tienen un mayor grado de institucionalización y formalidad y que son más flexibles a los cambios cuando la institucionalización es más débil o las organizaciones son más informales.

En base a esta definición y presupuestos en el capítulo cinco se describe cuáles han sido los cambios que se han producido en las organizaciones partidistas asociados a la representación descriptiva y a la representación sustantiva. En el primer caso, se entiende que se ha producido un cambio cuando se incorpora a más mujeres en las áreas de decisión o como representantes en cargos legislativos y, en el segundo, cuando se abordan problemáticas o temas que tienen más impacto inmediato sobre las mujeres que sobre los hombres a través de políticas internas (en lo organizativo) o propuestas de políticas públicas o de leyes.

¹⁶¹ MATLAND, RICHARD E. Y STUDLAR, DONLEY T. (1996): “The contagion of women candidates in single - member district and proportional electoral systems: Canada and Norway” en *The Journal of Politics*, Vol. 58, No. 53, August, pág. 712.

2.5 Los partidos políticos y su rol en la representación de las mujeres.

Si, como ya se ha señalado, los partidos como articuladores de la representación política son actores importantes en la configuración de la agenda pública y reclutamiento de las élites políticas, siendo considerados incluso como los reales “gatekeepers” de los cargos de elección¹⁶² cabe preguntarse qué papel han jugado en la representación de las mujeres. Como ha sucedido en otros aspectos del estudio de los partidos políticos, reseñados a lo largo de este marco teórico, una gran parte de la investigación sobre el tema se ha dado también en el contexto de sociedades más desarrolladas, con sistemas de partidos más institucionalizados y organizaciones políticas pre-eminentemente formales que establecen vínculos programáticos con la ciudadanía. Por tanto, es necesario hacer una mirada diferenciada que contraste los marcos de análisis, hallazgos y avances en el caso de las sociedades desarrolladas con las particularidades y desafíos que todavía enfrenta la representación política de las mujeres en los partidos políticos de América Latina.

2.5.1 Representación de las mujeres en partidos de países desarrollados: de la sub-representación a la progresiva adaptación

Autores clásicos como Duverger (1955)¹⁶³ afirmaban, al describir la realidad de los partidos políticos europeos a inicios de la segunda mitad del siglo XX, que incluso reconociendo la escasa evidencia y las dificultades en la obtención de la información respecto de la presencia de las mujeres en estas organizaciones, se podían identificar tres tendencias: una escasa afiliación de mujeres; una presencia aún más escasa en los ejecutivos partidarios y, por tanto, escasa influencia en los asuntos nacionales; y, por último, una tendencia clara a evitar la formación de organizaciones de mujeres con algún nivel de autonomía en su interior que si eran permitidas (más por necesidades de propaganda hacia determinados sectores para mostrar su preocupación por ellos) no tenían una real influencia dentro del partido.

¹⁶² NORRIS (1993) y CAUL, MIKI: “Women’s representation in Parliament. The role of political parties” en *Party Politics*, Vol. 5, No.1, SAGE Publications, 1999.

¹⁶³ DUVERGER, MAURICE (1955): *The political role of women*, UNESCO, Paris, págs. 103-110.

Este diagnóstico se condice con una realidad socio-política en la que las mujeres tradicionalmente se ubicaban como parte de una ciudadanía “inactiva” que casi nunca participaba políticamente en contraste con una ciudadanía “activa” compuesta mayoritariamente por hombres casados con altos niveles de educación e ingresos.¹⁶⁴ Sin embargo, avances logrados en las últimas décadas como la incorporación de la mujer al mercado laboral y sus mayores niveles educativos han ido reduciendo las diferencias en la participación política de hombres y mujeres en diversos contextos.¹⁶⁵

En paralelo, investigaciones pioneras realizadas en la década de los noventa respecto a la situación de las mujeres en la organización interna de los partidos (en países como Francia, Alemania y Suecia) revelaban que la diferencia de género en la militancia había disminuido con los años pero que las mujeres continuaban sub-representadas en las estructuras de poder partidarias y en los parlamentos.¹⁶⁶ Aunque otras, como la realizada por Caul (1999) enfocada en el análisis de partidos de Estados Unidos y Europa Occidental, encontró que mientras el porcentaje promedio de mujeres activistas en lo local era de 12% en las ejecutivas nacionales la presencia de mujeres era de 16% en 1975, de 24% en 1985 y de 27% en 1989. Contrariamente a lo que se podía prever, la representación en los niveles altos de la organización era mayor que su participación en las bases.¹⁶⁷

El dato del mayor balance entre los sexos en las militancias de los partidos y sus disparidades en el acceso a las instancias de decisión, no es una cuestión menor. Sobre todo si se toma en cuenta que la sub-representación de las mujeres ha sido explicada por algunos autores en base a lo que se denomina el “modelo de la oferta y la demanda”. Lovedunski y Norris (1995)¹⁶⁸, señalan que las explicaciones desde el lado de la oferta sugieren que los resultados reflejan el grupo de postulantes que desea perseguir una

¹⁶⁴Tipología de BARNES y KAASE citada en FERRER, MARIANA, LUCÍA MEDINA y MARIANO TORCAL (2006): “La participación política: factores explicativos” en, *Ciudadanos, Asociaciones y participación en España*, MONTERO, JOSÉ RAMÓN, JOAN FONT Y MARIANO TORCAL MARIANO, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

¹⁶⁵FERRER ET. AL. (2006).

¹⁶⁶NORRIS (1993), pág.309.

¹⁶⁷CAUL (1999), pág. 89.

¹⁶⁸LOVEDUNSKI, JONI Y PIPPA NORRIS (1995): *Political recruitment. Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge University Press, Cambridge, págs.14-15.

carrera política, disposición que puede estar sujeta por constricciones de recursos (tiempo, dinero y experiencia) o de motivación (entendida como impulso, ambición o interés). Dicha motivación puede estar a su vez condicionada por los cálculos sobre los riesgos, apoyos y posibilidades de afrontar con éxito una candidatura¹⁶⁹ o por factores estructurales, como el género, que pueden limitar la ambición de competir debido a las dificultades que pueden tener las mujeres para conciliar una carrera política con sus responsabilidades familiares.¹⁷⁰

Desde el lado de la demanda, se asume que dada la imposibilidad de un conocimiento a fondo de los postulantes por parte de los seleccionadores, las valoraciones de sus habilidades y experiencia se basan en percepciones que pueden estar influidas por una discriminación “directa” a través de juicios positivos o negativos sobre la base de características grupales o “imputadas”, favoreciendo a ciertos candidatos¹⁷¹. Este tipo de visiones de los líderes aplicadas a las candidaturas de mujeres a cargos de elección popular pueden convertirse en una “profecía auto-cumplida” ya que si son escépticos sobre sus posibilidades de éxito es menos probable que sean reclutadas como candidatas y, por tanto, su número en las legislaturas no cambiará aunque sus tasas de éxito suelen ser similares a las de los candidatos.¹⁷²

Esta teoría, desde el punto de vista de la demanda, engarza con otros enfoques desde los cuales se ha señalado la existencia de reglas informales, de barreras invisibles para ascender y, en general, de una cultura político partidaria que excluye a las mujeres. Para describir estos fenómenos se ha acuñado el término “techo de cristal” entendido como un “conjunto de prácticas y maniobras que dan como resultado que las mujeres sean desestimadas por los sistemas de cooptación” que funciona porque éstos implican la búsqueda de un perfil o elemento no experto sólo distinguible por los seleccionadores y

¹⁶⁹ RULE, WILMA (1981): “Why women don’t run: the critical contextual factors in women’s legislative recruitment en *The Western Political Quarterly*”, Vol. 34, No. 1, *Special Issue on Women in Politics*, Mar. 1981, págs.76-77.

¹⁷⁰ FOX, RICHARD L. Y JENNIFER L. LAWLESS: “To run or not to run for office: explaining nascent political ambition” en *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No.3, Jul. 2005, págs. 647.

¹⁷¹ LOVEDUNSKI Y NORRIS (1995), págs. 14 y 15.

¹⁷² SANBONMATZU, KIRA (2006a): “Do parties know that “women win? Party Leaders belief about women’s electoral chances” en *Politics & Gender*, 2, págs. 446-447.

que nada tiene que ver con la experiencia de los postulantes.¹⁷³ Siendo que dichos seleccionadores constituyen grupos de élite, dominados por líderes hombres, que obstaculizan el acceso de las mujeres.¹⁷⁴

Sea por razones de oferta o de demanda, la literatura advierte que la escasez de mujeres en el liderazgo tiene implicaciones para la presencia de los intereses de las mujeres en la agenda partidista.¹⁷⁵ Contrariamente, altos niveles de mujeres trabajando en los cargos internos y la presencia de reglas formales diseñadas a incrementar el número de mujeres parlamentarias son propicias a su representación.¹⁷⁶

La existencia y rol desempeñado por unidades organizativas específicas desde las cuáles trabajar los temas relacionados con las mujeres es otra de las cuestiones que también han sido objeto de análisis. Se ha estudiado las acciones que desde instancias como las Secretarías de la Mujer, se pueden impulsar para promover la mayor participación de mujeres al interior de dichas organizaciones y mejorar su representación. Si bien, históricamente, este tipo de secciones estuvieron más orientadas a que las mujeres sirvieran a los intereses de los partidos algunos sostienen que con el paso del tiempo han empezado a fungir como plataformas para el desarrollo de políticas favorables a este grupo, la coordinación de actividades de las mujeres al interior del partido, la provisión de apoyo y entrenamiento a mujeres electas y la sensibilización a la militancia en temas de igualdad de género.¹⁷⁷

Pero el papel real que cumplen no ha estado exento de debate, tal como explica Caul Kittilson (2011) pues mientras algunos señalan como hipótesis que su existencia ayuda

¹⁷³ VALCÁRCEL, AMELIA (2008): *La política de las mujeres*, Ediciones Cátedra, Madrid (cuarta edición), págs. 98-99.

¹⁷⁴ UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (2008): *Igualdad en la política: un estudio sobre mujeres y hombres en los parlamento*, Unión Interparlamentaria, Francia, pág.24.

¹⁷⁵ SANBONMATSU, KIRA (2006b): "Representation by Gender and Parties". Paper presentado en la Conferencia Political Women and American Democracy organizada por la Universidad de Notre Dame, pág. 25.

¹⁷⁶ CAUL (1999), págs. 83 y 94.

¹⁷⁷ KROOK, MONA LENA Y PIPPA NORRIS (2014): "Beyond quotas: strategies to promote gender equality in elected office en *Political Studies*". Vol. 62. 2-20.

y UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM AND NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE (2011): *Empowering women for stronger political parties*, United Nations Development Program and National Democratic Institute, New York, pág.17.

a la representación de mujeres al promover en ellas un sentido de interés colectivo y dotarlas de un espacio desde el cual presionar por reivindicaciones a los líderes, para otros, el aislamiento de las mujeres en una facción separada puede devenir en un “ghetto” e impedir su habilidad de promover nuevos temas al interior del partido.¹⁷⁸ En todo caso, algunas investigaciones empíricas han aportado evidencia que indica que la apuesta por una organización formal de mujeres y el poder orgánico son un trampolín desde donde se pueden redefinir los temas de mujer como demandas para la mejora de la calidad de la democracia; presionar por reclamos específicos de representación como la aprobación de cuotas voluntarias y mejorar la atención en temas de justicia social (entre ellos, la igualdad de género) en los programas de gobierno.¹⁷⁹

Esto nos lleva al tipo de estrategias que desde los partidos se han adoptado (o se pueden adoptar) para promover o fortalecer la representación de las mujeres al interior de las organizaciones o en la competencia electoral. Según Lovedunski (1993) éstas pueden ser de tres tipos: retóricas, de acción positiva y de discriminación positiva. Las primeras están referidas a declaraciones discursivas a favor de la inclusión de las mujeres incluidas en estatutos, programas electorales, resoluciones congresales o declaraciones de carácter público; las segundas se refieren a iniciativas relacionadas con la formación de mujeres, estímulos financieros y la creación de instancias específicas (como las Secretarías de la Mujer) o cualquier tipo de campaña para promover su participación; y por último, las estrategias de discriminación positiva que consisten en la adopción de cuotas de género a través de las cuales se reservan espacios para las mujeres en los cargos de decisión política o en las listas electorales.¹⁸⁰

En general, desde fines de la década de los noventa, se ha sostenido particularmente para el ámbito europeo que la diferencia entre los sexos se ha convertido en una preocupación más o menos explícita para la gran mayoría de partidos actuales.¹⁸¹

¹⁷⁸ CAUL KITTILSON, MIKI (2011): *Women, parties and platforms in post-industrial democracies, Party politics*, 2011, pág. 72.

¹⁷⁹ VERGÉ (2007), págs. 220-221 y CAUL KITTILSON (2011), pág. 81.

¹⁸⁰ LOVEDUNSKI, JONI (1993): “Introduction” en *Gender and Party Politics*, LOVEDUNSKI, JONI Y PIPPA NORRIS, SAGE PUBLICATION, LONDON, págs. 8-11.

¹⁸¹ ELIZONDO, ARANTXA: “Partidos políticos y mujeres” en URIARTE, EDURNE Y ARANTXA ELIZONDO (coordinadoras), *Mujeres en política*, Editorial Ariel, Barcelona, 1997, pág. 96.

Preocupación que podría haberse extendido incluso entre partidos de diverso espectro ideológico con el paso de los años. En la década de los noventa se afirmaba que los partidos de izquierda eran más favorables a la representación política de las mujeres por sus vínculos con los grupos tradicionalmente excluidos del poder¹⁸² y su cercanía a los movimientos feministas.¹⁸³

Ello se traducía en una mayor proporción de mujeres en cargos de responsabilidad al interior de la organización¹⁸⁴, un mayor número de parlamentarias¹⁸⁵ y en ser más propensos a incluir medidas de discriminación positiva mientras que los partidos de la derecha y el centro apoyaban su actuación más en estrategias retóricas y en acciones afirmativas al considerar que el partido sólo debe estimular que sus militantes mujeres compitan por los puestos en una competencia justa y abierta.¹⁸⁶ Pero, a lo largo del tiempo -a veces por cuestiones instrumentales de carácter electoral¹⁸⁷- los partidos de derecha, aunque reacios a adoptar acciones de discriminación positiva (cuotas), han tomado otras medidas y políticas para promover la presencia femenina y sus intereses.¹⁸⁸ Entre ellas lo que se denomina la “cuota tácita” que implica la incorporación en los hechos de más mujeres (por ejemplo, en los niveles de dirección), sin necesidad de pasar por la aprobación de cuotas.¹⁸⁹

¹⁸² MATLAND, RICHARD E. Y STUDLAR, DONLEY T (1996), pág. 27 y HTUN, MALA: “Mujeres y poder político en Latinoamérica” en MÉNDEZ MONTALVO, MYRIAM Y JULIE BALLINGTON (editoras), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, IDEA Internacional, Estocolmo, 2002, pág. 28.

¹⁸³ ELIZONDO (1997), pág. 103.

¹⁸⁴ *Op. cit.* (1997), pág. 103

¹⁸⁵ CAUL (1999).

¹⁸⁶ NORRIS (1993): pág. 320.

¹⁸⁷ Centrada en investigar las causas de la adopción de ciertas demandas de las mujeres por los partidos de derecha, RUIZ JIMÉNEZ (2006) sostiene que cuando están en el gobierno estos partidos han podido ser impermeables al género pues su posición de poder no les ha hecho necesario apelar al electorado femenino. Pero, si son débiles electoralmente y están en la oposición, tendrán incentivos para realizar cambios ideológicos y de manera (al menos inicialmente instrumental) incorporar estas cuestiones en sus propuestas para poder competir por el electorado femenino con los partidos de izquierda. Véase RUIZ JIMÉNEZ, ANTONIA MARÍA (2006): *De la necesidad, virtud. La transformación feminista del Partido Popular en perspectiva comparada 1977-2004*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

¹⁸⁸ HTUN (2002), pág. 30.

¹⁸⁹ LOIS GONZÁLES, 2007, pág. 36.

O el encuadre de sus demandas en el marco de sus valores ideológicos insistiendo en temas como la familia y la defensa de valores asociados a ésta, la inseguridad ciudadana y la importancia de incrementar las penas de los delitos cometidos contra las mujeres a diferencia de los partidos de centro e izquierda que se implican más en propuestas sobre la igualdad de oportunidades, una idea de la mujer moderna y la no discriminación de las trabajadoras.¹⁹⁰

Finalmente, mientras algunos sostienen que estos cambios se han producido por la necesidad de estas organizaciones de enfrentarse a nuevos problemas originados por cambios sociales recientes (como la mayor participación de mujeres en la fuerza de trabajo) que, a su vez, han generado nuevas demandas en las agendas de los partidos políticos y un nuevo electorado en busca de representación política¹⁹¹, otros inciden en que en realidad los partidos responden a estos temas cuando son presionados internamente por sus propias organizaciones de mujeres a través de la creación de nuevas definiciones de la realidad que dan soporte a sus esfuerzos para elaborar nuevas políticas.¹⁹²

En cualquier caso, y este es uno de los presupuestos adoptados por esta investigación, no debería asumirse que la consecución de cambios es un proceso automático pues como ya se ha explicado en puntos anteriores las innovaciones no se producen de manera unidireccional sino que son el resultado de procesos de interacción entre factores que lo pueden estimular y actores que pueden resistirse a ellos produciendo resultados no deseados o directamente neutralizando las posibilidades de cambio.

2.5.2 Representación de las mujeres en los partidos políticos de América Latina: cuando la sub-representación y la escasa prioridad son la regla

En todo caso, si bien la literatura revisada habla de cambios favorables en el contexto de democracias más desarrolladas nuevamente la realidad latinoamericana presenta desafíos particulares para el análisis. En primer lugar hay que señalar que el estudio de la representación de las mujeres teniendo como unidad de análisis exclusivamente a los

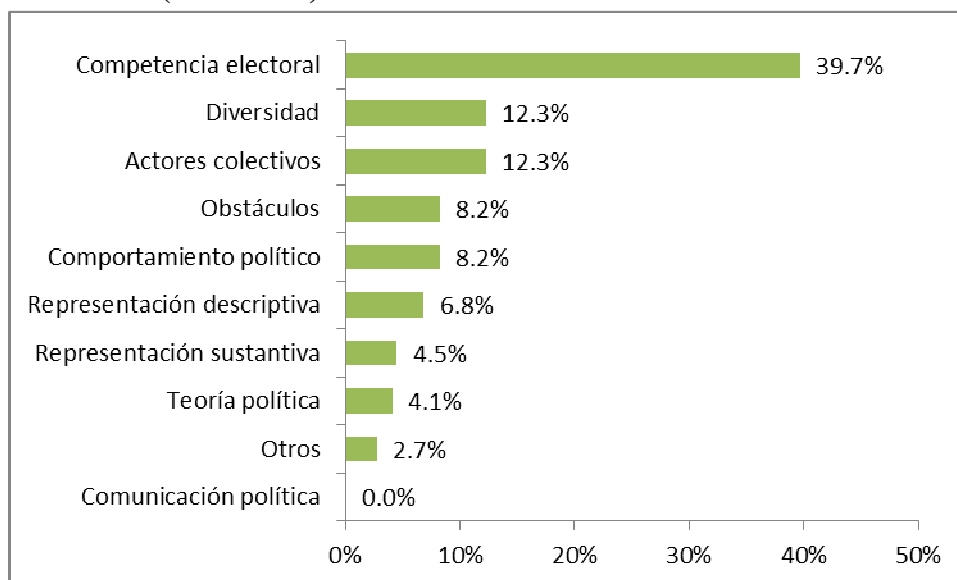
¹⁹⁰ ELIZONDO (1997), pág. 110.

¹⁹¹ MONTERO Y GUNTHER (2007), pág. 19

¹⁹² LOVEDUNSKI (1993), págs. 4-7.

partidos políticos ha sido escaso en la región. Un análisis realizado por Llanos y Martínez (2015)¹⁹³ sobre las publicaciones realizadas por la academia politológica latinoamericana sobre la participación política de las mujeres en América Latina entre los años 1990 y 2014 reveló que sólo el 12,4% de lo producido estuvo orientado al análisis de actores colectivos, categoría en la que se incluyó -entre otros actores- a los partidos políticos. Contrariamente, el 39,7% de las investigaciones estuvo enfocada a analizar lo que se categorizó como “competencia electoral”, área temática en la cual se incluyeron temas como las elecciones, los sistemas electorales o la aplicación de cuotas o medidas paritarias en la región.

Gráfico 3: Distribución de publicaciones académicas en función de los temas abordados (1990-2014) - Academia



N=73. Fuente: tomado de Llanos y Martínez, 2015

Entre los pocos estudios realizados figuran el análisis pionero de la participación de las mujeres en el partido argentino Unión Cívica Radical (UCR) realizado por Marx

¹⁹³ LLANOS, BEATRIZ Y MARTÍNEZ MARTA. *¿Qué se ha hecho (y qué no) desde la academia y desde las organizaciones internacionales?: Encuentros y desencuentros en materia de participación política de las mujeres en América Latina, un diagnóstico en construcción. Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015 (Inédito).*

(1992)¹⁹⁴ en la década de los noventa que concluyó que si bien las mujeres radicalistas participaban en las actividades políticas de base en igual medida que los hombres solo disponían de un poder “potencial” en una organización con una cultura política con normas, valores y estilos predominantemente masculinos, con escasa presencia de las mujeres en la dirigencia y donde las cualidades y estilo político de las mujeres eran percibidos como deficiencias personales que al no ser cuestionadas por ellas mismas terminaban auto- inhibiéndolas para la acción.

Asimismo se concluyó que -en la medida que las mujeres aceptaban las tareas de política encomendadas- podían ser reconocidas o apoyadas por sus colegas hombres pero cualquier intento de actuación fuera del statu quo generaba agresiones masculinas expresadas en descalificaciones en bloque señalándolas como miembros de un grupo inferior por lo cual la transformación de su situación dentro del partido dependía de su propio protagonismo, de la implementación de mecanismos que las ayudaran a tener una presencia cuantitativa más fuerte y de la generación de nuevas formas de acción política que pudieran servir de contrapeso a la cultura política masculina imperante.¹⁹⁵

Otro es el estudio de Del Águila (2004) sobre la situación de las mujeres en nueve partidos políticos peruanos que analizó, en base a la clasificación de Lovedunski (1993), la existencia y aplicación de estrategias retóricas, de acción positiva y de discriminación positiva por parte de las organizaciones políticas pero desde un enfoque sincrónico dado que la investigación fue realizada teniendo como período de análisis la situación solo a 2004.¹⁹⁶ El estudio concluyó que la estrategias retóricas eran aún incipientes y que las dificultades se presentaban cuando de lo que se trataba era de convertir el discurso en acciones concretas, incluso en aquellos partidos que contaban con una retórica reivindicativa políticamente correcta.¹⁹⁷

¹⁹⁴ MARX, JUTTA (1992): *Mujeres y partidos políticos: de una masiva participación a una escasa representación. Un estudio de caso*, Editorial Legasa, Buenos Aires, págs. 171-175.

¹⁹⁵ *Op. cit.* (1992), págs. 174 -177.

¹⁹⁶ Estos fueron Perú Posible, Partido Aprista Peruano, Somos Perú, Frente Independiente, Partido Popular Cristiano (Unidad Nacional), Acción Popular, Perú Ahora, Cambio 90-Nueva Mayoría y Unión por el Perú.

¹⁹⁷ DEL ÁGUILA (2004), pág. 21

Respecto de las estrategias de acción positiva, se constató la existencia de grupos o comités femeninos pero también percepciones opuestas respecto a la conveniencia de su existencia. Posiciones que oscilaban entre la auto-marginación que generan dichos espacios y la posibilidad que constituyan espacios de reflexión y generación de propuestas de género.¹⁹⁸ Asimismo en número minoritario de partidos se registraron experiencias en las cuales se aseguraba un porcentaje para las mujeres en iniciativas de capacitación propias o a las que tuviera acceso el partido.¹⁹⁹

Y, respecto de los mecanismos de discriminación se encontró que en dos partidos se había regulado una cuota de 30% aplicable a instancias de decisión partidaria en un contexto en el cual aún no se había regulado una cuota legal en el país.²⁰⁰ Por último, respecto de la presencia de mujeres al interior de las organizaciones, se señala que si bien las organizaciones políticas afirmaban tener entre un 40% y 50% de militantes mujeres los porcentajes de presencia de mujeres en sus máximas instancias ejecutivas oscilaban entre un mínimo de 0% y un máximo de 22,7% y se observaba una tendencia a la división sexual del trabajo en el reparto de cargos ya que las mujeres desempeñaban aquellos relacionados con la asistencia, el bienestar social y la educación.²⁰¹

Por su parte, Wills Obregón y Cardozo García (2010) analizaron, para el caso colombiano, el grado de compromiso de los seis principales partidos de dicho país²⁰² con la inclusión de mujeres en política y la representación de intereses de género para lo cual revisaron sus posturas doctrinarias, sus estructuras internas, las políticas adoptadas en relación a las militantes del partido, sus prácticas electorales y las políticas públicas impulsadas en calidad de gobernantes. En dicho estudio se concluyó que, en general, existían incongruencias entre las diferentes dimensiones analizadas, como por ejemplo, entre lo establecido a nivel doctrinario y las prácticas electorales o de políticas de los partidos pues organizaciones más progresistas en términos retóricos eran las que menos

¹⁹⁸ *Op. cit.* (2004), pág 22.

¹⁹⁹ *DEL ÁGUILA* (2004), págs. 40-44.

²⁰⁰ *Op. cit.* (2004), págs. 49-52.

²⁰¹ *Op. cit.* (2004), págs. 25-26.

²⁰² El Movimiento político MIRA, Cambio Radical, Partido de la U, Partido Liberal, Polo Democrático Alternativo y Partido Conservador.

candidaturas de mujeres presentaban a diferencia de partidos más tradicionales que llevaban más candidatas en las listas.²⁰³

Asimismo, en ausencia de una ley que regulara cuotas al momento del análisis, ninguno de los partidos había establecido una acción afirmativa voluntaria (ni a nivel de dirigencias internas ni de candidaturas a cargos de elección popular) ni impulsado acciones de formación o financiamiento orientados a sus mujeres militantes; tampoco se había establecido una agenda de compromisos con la representación de las mujeres que se presentaba solo a nivel parlamentario pero por iniciativa de legisladoras que impulsaban los temas de género aunque sin resonancia ni apoyo de sus respectivos partidos políticos.²⁰⁴

Un análisis reciente de Batlle (2016), posterior a la regulación legal y aplicación de una cuota de 30% en cargos de elección popular en Colombia, analizó el rol de las mujeres en las estructuras de doce partidos políticos²⁰⁵ a partir de la observación del tipo de cargo que ocupaban, la capacitación de mujeres y los recursos que se destinaban a los temas de género. El estudio concluyó que más allá de las adaptaciones estatutarias y en las nominaciones electorales a las que los partidos han debido hacer frente en razón de la aprobación de la cuota legal, no existían prácticas ni decisiones que indicaran que la participación política de las mujeres fuera un tema sustantivo para dichas organizaciones pues, por ejemplo, estas no estaban en los altos órganos de gobierno del partido, en la mitad de ellos no existían dependencias de la mujer con funciones reglamentadas, se destinaba un escaso presupuesto orientado hacia la promoción de la participación de las mujeres y pocos contaban con actividades de capacitación.²⁰⁶

²⁰³ WILLS OBREGÓN, MARÍA EMMA Y CARDOZO, GARCÍA FLORENTINA (2010): “Los partidos colombianos y la representación de las mujeres (1990-2006). ¿Compromiso de fondo o superficial?” en *Colombia Internacional* 71, enero a junio, pág. 130.

²⁰⁴ WILLS OBREGÓN Y CARDOZO GARCÍA (2010), pág. 148.

²⁰⁵ Opción Centro, ALAS, Apertura Liberal, AFRO, Partido de la U, AICO, Partido Verde, Cambio Radical, MIO, ASI, PIN, Partido Conservador, PDA, Partido Liberal y MIRA.

²⁰⁶ BATLLE, MARGARITA (2016): “Partidos políticos y participación de las mujeres en Colombia: ¿Hacia estructuras más inclusivas?” en FREIDENBERG, FLAVIA Y BETILDE MUÑOZ- POGOSSIAN (editoras), *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, págs. 253-254.

En ese sentido, tanto de la investigación de Wills Obregón y Cardozo García (2010) como de la posterior de Batlle (2016), se puede concluir que en el caso colombiano los cambios que han podido producir tienen que ver con una dimensión -la electoral- y como consecuencia de la aprobación de una acción afirmativa legal. Pero más allá de esta medida las estructuras de los partidos siguen operando como “un espacio en el que confluyen -y se reproducen- los aspectos tanto culturales como institucionales que ejercen como barreras para la llegada de la mujer a la política del país.”²⁰⁷

Las conclusiones del caso colombiano son similares a las obtenidas por el estudio realizado en el Perú por Del Águila (2004). Y los dos países coinciden con lo que parece ser una tendencia a nivel regional, según los hallazgos de una investigación realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo -BID y el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA Internacional, en base a una muestra de 94 organizaciones políticas de dieciocho países latinoamericanos.²⁰⁸ Aunque el análisis realizado tuvo un carácter sincrónico, cubrió un déficit en la investigación de estos temas y constituyó una primera descripción comparativa de dichas organizaciones en torno al año 2009 en diferentes dimensiones.

En dicha investigación se encontró que en la retórica estatutaria un 70% de los partidos analizados hacía mención a los principios de igualdad de género y no discriminación por sexo mientras un 30% no hacía alusión alguna a estos principios. Respecto de las estructuras internas de los partidos, se halló que si bien se había producido un cierre de las brechas de género en la composición por sexo de las militancias, éste no había supuesto un balance más equitativo en sus instancias decisorias: mientras en promedio, las mujeres constituían el 51% de las militancias sólo ejercían el 16% de las Presidencias o Secretarías Generales y el 19% de los cargos en los Comités Ejecutivos Nacionales.

Ello pese a que ocho países habían ya regulado cuotas o medidas paritarias (en un rango de 20% a 50%) para la elección de dirigencias partidistas aunque en su mayoría sin sanciones por incumplimiento. El promedio de mujeres en dirigencias de partidos de países con cuotas o paridad fue de 21,6% mientras que en los países que no contaban

²⁰⁷ *BATLLE (2016), pág. 255.*

²⁰⁸ *ROZA ET AL. (2010), págs. 9-11.*

con estas medidas fue de 17,9%. Se constató finalmente que en estas instancias las mujeres eran relegadas a las posiciones de menor poder como la Secretaría de Actas y Archivos, direcciones de capacitación o direcciones de cultura.

Y, aunque la mayoría de partidos contaba en sus estructuras con una unidad de la mujer, éstas tenían poca participación e influencia en decisiones partidarias cruciales (como por ejemplo, la nominación de candidatos, el manejo del presupuesto partidario o incluso la elaboración de planes de gobierno) pues carecían de atribuciones estatutarias que se lo permitieran.²⁰⁹ En el plano electoral, se encontró que solo una de cada cuatro candidaturas presentadas al Parlamento correspondía a una mujer y que un 14% de las nominaciones presentadas en listas eran encabezadas por mujeres; un dato importante no solo porque la ubicación de un candidato es decisiva en sus oportunidades de elección sino porque la distribución por sexo de los primeros lugares puede revelar también sesgos de género en la configuración estratégica de las listas por parte de las organizaciones políticas.²¹⁰

Se encontró también diferencias estadísticamente significativas entre el porcentaje de mujeres nominadas entre los países que habían regulado legalmente cuotas o medidas paritarias aplicables a postulaciones a cargos parlamentarios (en ese momento once para cámara baja/única y cuatro para cámara alta) y los que no. Por ejemplo, en cámaras bajas/únicas, en los países con cuota o paridad las mujeres representaban el 25,3% de las nominaciones y en los que no contaban con dichas medidas un 19,4%. Y en cámaras altas en los primeros el promedio era de 30,8% mientras que en los segundos de 19,1%.²¹¹

²⁰⁹ ROZA ET AL. (2010), pág. 21.

²¹⁰ Op. cit. (2010), págs. 53-56.

²¹¹ Op. cit. (2010), pág.49.

**Cuadro 8: Resultados comparativos investigaciones mujeres y partidos políticos
 BID e IDEA Internacional**

Indicadores "Partidos Políticos y Paridad" - BID e IDEA Internacional	2009 (18 países)	2011-2012 (15 países)
Ausencia compromiso Igualdad de Género/No discriminación por sexo en estatutos	30%	55,1%
Militancia mujeres	51%	51,5%
Mujeres en Comités Ejecutivos	19%	20,4%
Mujeres en Presidencias/Secretarías Generales	16%	
Candidatas en Cámara baja	23,4%	30,4%
Candidatas en Cámara alta	24,5%	29,2%
Mujeres "cabeza de lista" Cámara baja (posición No. 1)	14%	14,8%
Electas en Cámara baja	18,5%	21,8%
Electas en Cámara alta	16%	23,9%
Mujeres en presidencias de comisiones (Cámara baja y alta)	20,4%	N. D.
Mujeres en presidencias de comisiones Cámara alta	N.D.	20,6%
Mujeres en presidencias de comisiones Cámara baja	N.D.	19,4%
Mujeres en Vocerías Cámara alta	11%	15,2%
Mujeres en Vocerías Cámara baja	7%	8,8%

N.D.=No disponible. Fuente: elaboración propia en base a Roza et. al. (2010) y Llanos y Roza (2015).

Por último, una vez electas como parlamentarias, las mujeres ejercían el 11% de las Jefaturas de Bancada en las cámaras bajas/únicas y el 7% en las cámaras altas y desempeñaban el 20,4% de las Presidencias de las comisiones parlamentarias²¹². Una actualización de dicha investigación realizada entre los años 2011 y 2012, que analizó esta vez a 74 organizaciones de quince países latinoamericanos recogida en Llanos y Roza (2015), concluyó que los avances en la región estaban siendo impulsados desde la normativa legal gracias a que nuevos países habían aprobado medidas de cuotas o paridad (ya sea para cargos de elección popular o en elección de dirigencias partidarias). A la fecha de dicha investigación los países que contaban con cuotas o medidas paritarias para cargos de elección popular habían pasado de once a quince para cámara baja/única y de cuatro a seis para cámara alta.

²¹² ROZA ET AL. (2010), pág. 46.

Nuevamente se encontraron diferencias estadísticamente significativas en el porcentaje de mujeres nominadas en los países con cuota o paridad y aquellos que no las habían regulado: en cámara baja/única los primeros presentaban en promedio un 33,7% de candidatas mientras que los segundos un 21,5%; y en cámara alta la proporción era de 44,1% versus 16,5%.²¹³ En el caso de cuotas o medidas paritarias para dirigencias partidistas los países que las habían legislado habían pasado de ocho a nueve al momento de esta segunda investigación. Y esta vez se encontró que en los países que las habían regulado la presencia promedio de mujeres (30,1%) prácticamente duplicaba a la de los países que no lo había hecho (16,4%).²¹⁴

A diferencia de estos avances, en el resto de dimensiones analizadas los cambios registrados fueron reducidos o inexistentes por lo que se concluyó que los partidos seguían siendo espacios que respondían a una lógica masculina. Por ello, en síntesis, se podría afirmar que en esta región, entrado el siglo XXI, las dinámicas de cambio en las organizaciones políticas latinoamericanas parecen centrarse en la esfera electoral, en particular en el porcentaje de nominaciones de mujeres, y en la presencia de mujeres en las máximas instancias ejecutivas partidistas.

Ámbitos que están a su vez influidos por un factor externo: la regulación legal de acciones afirmativas (cuotas) o medidas de paridad cuya cumplimiento es de carácter obligatorio para los partidos en el plano electoral y con una menor exigibilidad y fiscalización en el caso de las nominaciones a dirigencias partidistas. Los debates, aplicación y alcances de este tipo de medidas serán explicados en el siguiente punto.

2.6 La cuota, un mecanismo utilizado para promover cambios en la representación de las mujeres

Una línea de investigación bastante robusta en el tema de la representación política de las mujeres ha girado en torno la aprobación de acciones afirmativas (comúnmente denominadas “cuotas”) para mejorar dicha representación. Este tipo de estrategias, pensadas para una aplicación temporal hasta que las barreras de acceso en el plano

²¹³ LLANOS, BEATRIZ Y VIVIAN ROZA (2015): *Partidos políticos y paridad: un desafío a la democracia en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional, Lima, pág. 25.

²¹⁴ *Op. cit.* (2015), pág. 19.

político desaparezcan, han sido definidas como medidas compensatorias destinadas a revertir las desigualdades entre los sexos en ese ámbito y pueden consistir en la inclusión de un número o porcentaje de mujeres en las nominaciones electorales y/o a cargos partidarios o en la reserva de puestos en la propia composición de las instancias representativas o de decisión de los partidos. Aunque algunos estudios no consideran esta última modalidad en estricto como una cuota basándose en que no influyen en el proceso de nominación de candidatos sino que más bien brindan garantías específicas sobre quien puede acceder a los cargos públicos.²¹⁵

Con este tipo de medidas se busca constituir una “minoría decisiva” en torno al 30%-40% que implica un cambio en la conceptualización de la equidad, clásicamente definida como “igualdad de oportunidades” o “igualdad competitiva”, para definirla como una “igualdad de resultados” que no puede alcanzarse mediante un tratamiento equitativo formal.²¹⁶ Implica, por tanto, el reconocimiento de que existen ciertas excepciones a una igualdad ciega a las diferencias de partida por lo que en ese marco las cuotas son útiles para: contrarrestar discriminaciones ocultas; luchar contra los monopolios masculinos en actividades relacionadas con el poder; conjugar la experiencia diferenciada de hombres y mujeres evitando un universo mono-sexual²¹⁷ e introducir controles dentro de los sistemas de selección de candidaturas para que estos se des-masculinicen.²¹⁸

El logro de esta “minoría decisiva” fue puesta en el debate de la representación política de las mujeres por la teoría de la “masa crítica” originalmente para el caso de los países nórdicos y sostiene que el número de mujeres al interior de una organización es un factor que ha de ser tomado en cuenta para la eliminación de algunas de las desigualdades que se observan. En específico señala que cuando el peso de las mujeres se sitúa en torno al 30% éstas pueden pasar de ser una “minoría” a una “gran minoría”

²¹⁵ KROOK, MONA LENA (2009): *Quotas for Women in Politics. Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. Oxford University Press, New York, pág. 6.

²¹⁶ DAHLERUP, DRUDE (2002): “El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer” en *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, IDEA Internacional, MÉNDEZ MONTALVO, MYRIAM Y JULIE BALLINGTON (editoras), Stockholm, págs. 160-163.

²¹⁷ AGACINSKI, SYLVIANE (1988): *Política de sexos*. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, págs. 148-152.

²¹⁸ VALCÁRCEL (2008), pág. 111.

que puede traer consigo “un cambio cualitativo en las relaciones de poder que permite por primera vez a la minoría utilizar los recursos de la organización o de la institución para mejorar su propia situación y la del grupo al que pertenece. La minoría es capaz ahora – y lo desea – de acelerar el desarrollo y de contrarrestar los reveses”.²¹⁹

Dicha teoría ha operado como fundamento teórico para la aprobación de cuotas en diferentes países del mundo. Sin embargo, esta teoría señala también que tan importante como el incremento del número de mujeres es que éstas desarrollen “acciones críticas” orientadas a movilizar los recursos de la organización para mejorar la posición de las minorías y conducir así a cambios más profundos. Ejemplos de este tipo de acciones son: el reclutamiento de otras mujeres, el impulso de la adopción de cuotas para mujeres y la promoción de nueva legislación e instituciones.²²⁰ Otras autoras, que con el paso de los años han revisado críticamente esta teoría, destacan su carácter contingente ya que los cambios dependen finalmente de las acciones individuales por lo que es importante no constreñir este concepto sólo al logro de un mayor número de mujeres ni subestimar las diferencias que estas pueden tener como grupo (lo que impediría una alianza para lograr cambios) o los impactos de grupos de menor tamaño.²²¹

Respecto de las vías para su adopción, las cuotas pueden ser adoptadas voluntariamente por las organizaciones políticas como parte de sus reglas internas y, en ese sentido, reflejaría la aceptación por parte de éstas de que la sub-representación de género es un problema y mostraría su voluntad de actuar para resolverlo.²²² Esta ha sido la regla en los partidos de Europa Occidental, donde fueron aprobadas por primera vez en la década de los setenta (por socialistas y socialdemócratas) para luego expandirse en los ochenta y noventa (a los partidos verdes e incluso a los conservadores) alterando las prácticas partidarias de selección de candidatos ya que parte de un reconocimiento de

²¹⁹ DAHLERUP, DRUDE (S/f): “De una pequeña a una gran minoría. Una teoría de la masa crítica aplicado al caso de las mujeres en la política escandinava” en *Mujeres al timón de la función pública. Manual de Liderazgo Social*, pág. 134.

²²⁰ DAHLERUP, DRUDE (2010): “From a small to a large minority: Women in Scandinavian politics” en *Women, Gender and Politics. A reader*, KROOK, MONA LENA Y SARA CHILDS, Oxford University Press, New York, pág. 230.

²²¹ CHILDS, SARA Y MONA LENA KROOK (2008): *Critical Mass Theory and Women’s Political Representation in Political Studies*, Volume 56, págs. 733 y 734.

²²² CAUL (1999), pág. 83.

sus élites de los prejuicios existentes en este tipo de procesos.²²³ En estos casos su aprobación constituiría un cambio endógeno, en tanto es la propia organización la que decide la modificación de sus reglas internas.

Pero también pueden ser reguladas legalmente y, por tanto, ser de obligatorio cumplimiento para todas las organizaciones políticas. En este segundo caso, constituiría un cambio exógeno, proveniente del entorno constituido por el sistema político-electoral que impone nuevas reglas que constituyen un desafío para la organización. Esta última ha sido la vía de adopción mayoritaria en América Latina región donde las reformas fueron inspiradas además por lo que Caminotti (2016) denomina un “entorno de ideas” provisto, de un lado, por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés) que entró en vigencia en 1981 y en la década de los noventa fue ratificada por los países latinoamericanos; y, del otro, por la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Beijing en 1995.²²⁴

A través del artículo 7 de la CEDAW, se conminó a los Estados que suscribieron dicho instrumento internacional a tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública. Entre dichas medidas se contempló la posibilidad de adoptar lo que se denominó “medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer”, es decir la adopción de cuotas (art. 4). Para los países que suscribieron la Convención, dicha normativa internacional adquirió un carácter vinculante siendo exigible su desarrollo en la legislación nacional. En otro plano, el político, la Plataforma de Acción de Beijing estableció como uno de sus Objetivos Estratégicos la adopción de medidas para garantizar a la mujer una igualdad de acceso y plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones (Objetivo Estratégico G.1) para lo cual pidió el compromiso de los gobiernos con el objetivo de equilibrio entre mujeres y

²²³ KROOK (2009), pág. 6.

²²⁴ CAMINOTTI, MARIANA (2016): “Cuotas de género y paridad en América Latina: Mujeres, partidos políticos y Estado” en *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*. FREIDENBERG, FLAVIA Y BETILDE MUÑOZ POGOSSIAN, editoras, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, pág. 187.

hombres en todos los espacios de decisión pública con el fin de lograr la paridad, utilizando para ello -de ser necesario- medidas positivas (Medidas 190a y 190b).

Si bien este marco internacional coadyuvó a su regulación legal, tanto esta modalidad como su adopción voluntaria, han sido objeto de intensos debates en los que las críticas se han centrado en los siguientes argumentos: una supuesta incompatibilidad con el principio de igualdad pues sería injusto permitir a personas concretas conseguir sus objetivos a expensas de su pertenencia a un grupo sin garantizar ventajas para todo el colectivo²²⁵; un carácter antidemocrático pues no permitirían a los votantes decidir quién resulta elegido; una colisión con el criterio del mérito al apartar a los más cualificados y basar la elección sólo en el sexo; el hecho de que muchas mujeres no quieren ser elegidas solo por ser mujeres y, por último, en que su implantación genera conflictos a nivel de la organización interna de los partidos.²²⁶

Si las cuotas funcionan con éxito los resultados pueden ser una selección activa por parte de los partidos de un número suficiente de candidatas para cumplir con la cuota y un importante número de mujeres que pueden incidir en las normas y la cultura política a través de su influencia en el proceso de toma de decisiones ya sea como particulares o como representantes de puntos de vista de grupos de mujeres o feministas.²²⁷ También pueden tener como consecuencia una mayor atención a políticas sobre las mujeres o a un estilo de política que sea más abierto a la participación de éstas.²²⁸ En esa línea, una investigación realizada en partidos de 24 democracias post industriales (entre 1991 y 2003) reveló que el incremento de mujeres en los Parlamentos y en los Comités Ejecutivos de los partidos afecta los programas políticos y las reglas de selección de candidatos de estas organizaciones.²²⁹

Estas medidas pueden, sobre todo, tener un impacto positivo en la representación descriptiva de las mujeres aunque su impacto final en el número de electas depende del

²²⁵ ELIZONDO (1997), pág. 106.

²²⁶ DAHLERUP (2002), págs. 161-162.

²²⁷ *Op. cit.* (2002), pág. 171.

²²⁸ FRANCESCHET, SUSAN (2008): “¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres” en *El impacto de las cuotas de género en América Latina*, RÍOS, MARCELA (editora), FLACSO e IDEA Internacional, Santiago de Chile, pág. 62.

²²⁹ CAUL KITTILSON (2011).

diseño de estos mecanismos como también de cómo interactúan con otros elementos del sistema político, entre ellos, el sistema electoral. Respecto de lo primero se han identificado como elementos que coadyuvan a su efectividad su carácter obligatorio - que implica la existencia de sanciones ante su incumplimiento- y que se señale específicamente la ubicación de las mujeres (“mandato de posición”) en las nominaciones en los casos que estas se hagan en listas.²³⁰

Respecto de los atributos del sistema electoral que pueden condicionar la eficacia de las leyes de cuota se han identificado como relevantes, principalmente, la magnitud del distrito y el tipo de lista con en el que se realizan las nominaciones.²³¹ Sobre la magnitud del distrito se ha señalado que a mayor tamaño mayor probabilidad de que más mujeres sean incluidas en las nominaciones por la existencia de un mayor número de escaños en juego mientras que en distritos más pequeños es probable que los partidos privilegien a candidatos hombres.²³² Sin embargo, sobre el tipo de lista ha existido cierto debate. Algunos autores sostienen que las listas cerradas y bloqueadas (en las que el orden de las candidaturas no puede ser alterado por el electorado) potencian la aplicación de las cuotas y ayudan a garantizar al menos un mínimo de representación de mujeres al ser combinados con cuotas y mandatos de posición.²³³ Otros han señalado que también en los sistemas con listas cerradas o desbloqueadas o abiertas (donde el elector a través de una votación preferente puede alterar el orden de la lista de un mismo partido o combinar opciones de listas de partidos diferentes, respectivamente) las

²³⁰ ARCHENTI, NÉLIDA Y MARÍA INÉS TULA (2008): “Algunas cuestiones iniciales sobre las leyes de cuota” en *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, ARCHENTI, NÉLIDA Y MARÍA INÉS TULA (editoras), Editorial HELIASTA, Buenos Aires; JONES, MARK (2008): “Leyes de cuota y lista de partido: evaluación del impacto de las listas cerradas vs. listas abiertas” en *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, RÍOS TOBAR, MARCELA (editora), IDEA Internacional, FLACSO Chile, Catalonia, Santiago de Chile y CAMINOTTI (2016).

²³¹ ARCHENTI Y TULA (2008), pág.16.

²³² *Op. cit.* (2008), págs.16-17.

²³³ DEL CAMPO, ESTHER Y OSCAR LUENGO (2008): “El impacto de los sistemas electorales y las leyes de cuota en los países andinos. Las elecciones legislativas en Bolivia, Ecuador y Perú.” en *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, ARCHENTI, NÉLIDA Y MARÍA INÉS TULA (editoras), Editorial HELIASTA, Buenos Aires; JONES (2008); ARCHENTI Y TULA (2008) y ROZA ET AL. (2010).

mujeres pueden tener éxito en ser electas.²³⁴ Como señalan Del Campo y Luengo (2008) esta última opción dejaría en manos del votante el logro de la composición paritaria de una cámara.²³⁵

Pero además de los factores institucionales el éxito en la aplicación de las cuotas depende también de una real voluntad para su aplicación pues muchas veces son adoptadas como una forma de ganar el apoyo de las mujeres pero luego se juega a su no implementación como una forma de auto-preservación de los hombres que podrían ser desplazados.²³⁶ En ese contexto, tal como se pregunta Johnson (2014)²³⁷, “¿es posible que una aplicación continuada de las cuotas pueda transformar “las estructuras y dinámicas del poder basado en el género en el interior de los partidos, para que las mujeres no solo accedan, sino que participen en pie de igualdad con sus contrapartes masculinas?”.

Para el caso específico de América Latina, Caminotti (2016)²³⁸ señala que si bien su regulación legal constituye un marco de protección de los derechos políticos de las mujeres los avances legales (formales) conviven con condiciones estructurales, reglas informales y estrategias partidarias para acomodar o readecuar su aplicación lo que dificulta el logro de una igualdad sustantiva. Asimismo al tener los obstáculos que dificultan la participación de las mujeres un carácter multidimensional las cuotas tienen limitaciones para resolver barreras que están a la base de su desigualdad política, entre ellos, la escasez de tiempo y recursos, patrones relacionados con la división sexual del trabajo o la violencia de género.²³⁹

²³⁴ SCHMIDT D. GREGORY (2004): “La implementación de las cuotas de género en el Perú: reformas legales, discursos e impactos” en *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*, IDEA INTERNACIONAL, Informe del Taller, IDEA INTERNACIONAL, Stockholm.

²³⁵ DEL CAMPO Y LUENGO (2008), pág. 155.

²³⁶ KROOK (2009), pág. 222.

²³⁷ JOHNSON, NIKI (2014): “Las barreras que la cuota no superó: selección de candidaturas y desigualdades de género en América Latina” en *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, ARCHENTI, NÉLIDA Y MARÍA INÉS TULA (coordinadoras), EUDEBA, Buenos Aires, pág.39.

²³⁸ CAMINOTTI (2016), pág.184.

²³⁹ *Op. cit.* (2016), págs.196-197.

Ya en lo que respecta a los partidos latinoamericanos -dirigidos predominantemente por hombres- se ha sostenido que éstos han mostrado escasa voluntad de compartir el poder y se han resistido a la aplicación de las cuotas reiteradamente intentando eludirlas al considerarla una “amenaza”.²⁴⁰ Cuáles han sido en concreto algunos de los mecanismos usados por los partidos para la elusión de las cuotas como factor de cambio y de otras estrategias para generar dichos cambios es una cuestión que se detallará en el siguiente punto referido a las resistencias.

2.7 Profundizando en el cambio: una propuesta para definir los procesos de resistencia respecto de la representación de las mujeres en los partidos políticos

2.7.1 Construyendo una definición de resistencia a los cambios orientados a mejorar la representación política de las mujeres

En el punto 2.4 se ha explicado como los cambios son el resultado de la interacción entre propuestas de innovación y resistencias y cómo estas interacciones muchas veces generan alteraciones en los cambios propuestos originalmente. Se ha tomado como punto de partida la definición de Panebianco (1990) que entiende la resistencia como “la existencia de una presión contraria a las eventuales opciones innovadoras”.²⁴¹ Y se ha visto como, según este autor, el choque entre propuestas de innovación produce tanto modificaciones al cambio planteado como consecuencias no previstas por sus impulsores.

También -tomando como referencia la literatura que ha abordado el cambio en los partidos políticos- se ha visto que cuando las iniciativas innovadoras son atribuibles a factores internos suelen aparecer resistencias que requieren contar con una coalición de apoyo para ser vencidas²⁴². Y cómo, cuando provienen de factores externos, requieren de la valoración, voluntad y disposición de recursos al servicio de dichos cambios por

²⁴⁰ ARCHENTI, NÉLIDA Y MARÍA INÉS TULA (2014): “De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia, Ecuador y Costa Rica” en *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, ARCHENTI, NÉLIDA Y MARÍA INÉS TULA (coordinadoras), Editorial Universitarias de Buenos Aires, Buenos Aires, pág.15.

²⁴¹ PANEBIANCO (1990), pág. 451.

²⁴² HARMEL Y JANDA (1994).

parte de los líderes partidistas para su efectiva implementación, lo cual puede no darse.²⁴³

Pero además de esta literatura, el estudio de las resistencias también ha sido profundizado por la academia norteamericana a través del concepto de “*backlash*” que puede ser traducido de manera general como “contragolpe” o “reacción en contra” aplicado originalmente en el marco del análisis de los avances de los movimientos sociales y agentes de cambio.²⁴⁴ Con el paso del tiempo ha sido utilizado para estudiar las reacciones al incremento de la representación descriptiva de las mujeres y minorías sexuales en las asambleas legislativas, tanto a nivel federal como a nivel estadual, ya sea por parte del electorado como de las élites que se sienten amenazadas por las nuevas configuraciones de poder.²⁴⁵

En ese sentido es interesante poner a dialogar ambos enfoques en la medida que puede ayudar a perfilar mejor un concepto de resistencia que permita abordar eventuales reacciones frente a cambios favorables a la representación política de las mujeres en los partidos políticos. Una primera definición, señalada por Mansbridge y Shauna (2008) entiende el “*backlash*” como un proceso dinámico de resistencia de los que ostentan el poder frente a los intentos de cambio del statu-quo por parte de actores en desventaja, para lo cual se usa un poder coercitivo dirigido a recuperar las capacidades perdidas y reinstaurarlas a su nivel original.²⁴⁶

Para estos autores, los tres componentes necesarios para que exista este proceso son: que la acción sea una reacción; que dicha reacción implique un poder coercitivo y que sea un intento por reinstalar el poder pasado en el que probablemente se busque un mayor poder pues las pérdidas de capacidades se experimentan más dolorosamente que las ganancias al concebirse éstas con el tiempo como un derecho propio. Señalan además que puede asumir formas muy sutiles (como el ridículo, la condena, censura u

²⁴³ VERGÉ (2007) y MATLAND Y STUDLARD (1996).

²⁴⁴ MANSBRIDGE, JEAN Y SHAUNA L. SHAMES (2008): *Toward a Theory of Backlash: Dynamic Resistance and the Central Role of Power in Politics & Gender* 4, (4).

²⁴⁵ SANBONMATZU (2008) y HAIDER – MARKEL, DONALD P. (2007): “Representation and Backlash: the positive and negative influence of Descriptive Representation” en *Legislative Studies Quarterly*, XXXII, 1, February.

²⁴⁶ MANSBRIDGE Y SHAUNA (2008), págs. 625-627.

ostracismo) o menos sutiles que impliquen cualquier forma de violencia²⁴⁷. (Ob. Cit.: 2008).

Siguiendo a los autores mencionados, en sus estudios sobre “*backlash*” electoral relacionados con el incremento de la representación descriptiva de las mujeres, Sanbonmatzu (2008) lo define de modo más general como cualquier resistencia a los intentos de cambiar el statu-quo, situando dicha resistencia en la esfera de los votantes mas conservadores quienes pueden resistirse a votar a una mujer en específico o a todas como grupo al oponerse a la agenda que impulsan. Un matiz importante introducido por esta autora es que no sólo el incremento del número de mujeres puede generar reacciones en contra sino también la proporción del cambio e incluso la postulación y/o entrada de mujeres en nuevos cargos.²⁴⁸

Paralelamente Haider-Markel (2007) al estudiar cómo el incremento de la representación descriptiva de comunidades LGTB en los legislativos estatales norteamericanos ha significado también el incremento de iniciativas legislativas en contra de sus intereses, define el “*backlash*” como cualquier reacción política que busque disminuir o revertir los beneficios políticos alcanzados por grupos o coaliciones en situación de previa marginalización, incluyendo beneficios electorales y de política.²⁴⁹ Es decir, amplía la conceptualización del fenómeno más allá de lo estrictamente electoral.

En resumen, la literatura sobre el “*backlash*” nos aporta varios elementos a tomar en cuenta para definir los fenómenos de resistencia al cambio. En primer lugar, ante una innovación no solamente caben acciones destinadas a modificar el cambio planteado, consecuencias no previstas y la propia negativa a implementar el cambio sino que también se pueden producir acciones orientadas a revertir dicho cambio e intentar volver al statu quo previo para recuperar el poder o los recursos perdidos y anular los beneficios políticos alcanzados por los grupos previamente marginalizados.

²⁴⁷ *Op. cit.* (2008).

²⁴⁸ SANBONMATZU (2008), págs.634-638.

²⁴⁹ HAIDER-MARKEL (2007), pág.112.

En segundo lugar, las reacciones en contra pueden producirse tanto ante cambios cuantitativos que impliquen el incremento de la representación de un grupo político previamente marginalizado como respecto de la proporción del cambio o frente a cambios cualitativos que impliquen su acceso a otro tipo de cargos. Y, por último, que este tipo de acciones pueden adoptar formas sutiles pero también explícitas que podrían llegar a la violencia. Respecto de las formas de actuación es importante también considerar que, tal como señala Sapiro (1988), las respuestas de las organizaciones suelen ser más complejas que una simple dicotomía entre la aceptación y el rechazo y que -en el caso de los partidos- pueden mostrar interés en la situación de las mujeres y, a la vez, intentar despolitizar los temas, diluirlos o manipularlos simbólicamente.²⁵⁰

En base a estos aportes a la literatura del cambio partidista, desde el análisis de las resistencias a los avances en la representación política de las mujeres y otros grupos en situación de desventaja (*“backlash”*), en esta investigación entendemos como resistencia cualquier reacción sutil o explícita contraria al cambio que busque anular, incumplir, revertir, disminuir, modificar o distorsionar los beneficios políticos cuantitativos o cualitativos destinados a mejorar la representación política de las mujeres en los ámbitos de actuación partidista.

2.7.2 De la práctica a la teoría: una propuesta de interacción entre cambios y resistencias en el caso de la representación de las mujeres en los partidos políticos

En el caso de la representación de las mujeres algunos estudios, aunque sin definirlo en los términos que estamos planteando ni haber profundizado en el tema de modo sistemático, han presentado ejemplos de las reacciones que encuentran las mujeres cuando pugnan por desarrollar liderazgos y/o incorporar nuevos temas en los partidos políticos. Por ejemplo, para la adopción legal de acciones afirmativas o medidas paritarias. Aunque autoras como Krook et al. (2008) afirman que la mayoría de medidas de este tipo fueron aprobadas casi unánimemente por legisladores de un amplio espectro político²⁵¹ una mirada particular a los procesos de aprobación revela que si bien esto pudo ser así en países como Argentina (país pionero en la aprobación de la cuota en la

²⁵⁰ SAPIRO, VIRGINIA (1988): *“When are interests interesting? The problem of political representation of women”* en *Feminism and Politics*, PHILLIPS, ANNE (editor), New York, Oxford University Press, pág. 179.

²⁵¹ KROOK ET. AL. pág. 7.

región)²⁵² no sucedió lo mismo en otros contextos nacionales donde se presentaron resistencias.

Así, por ejemplo, en el caso de Costa Rica, la primera cuota legislada fue promovida por el Ministerio de la Mujer, presentada a través de una legisladora oficialista y aprobada con distorsiones respecto a la propuesta original pues no se regularon ni la ubicación de las candidatas en puestos elegibles ni sanciones ante posibles incumplimientos; ni tampoco se contó con apoyos abiertos y consensuados de los grupos organizados de mujeres.²⁵³ En Bolivia fueron aprobadas por primera vez por acciones de presión de determinadas legisladoras en alianza con los movimientos de mujeres dirigidas a los parlamentarios quiénes aceptaron la demanda con “resignación”.²⁵⁴

En Brasil su aprobación fue producto de la abstención en el voto de determinadas fuerzas políticas para evitar el conflicto con las mujeres previendo una aplicación limitada.²⁵⁵ Y en el Perú en realidad fue posible por el apoyo de un ejecutivo con mayoría parlamentaria interesado en “explotar el mercado político de las mujeres”²⁵⁶ siendo que algunos proyectos previos al respecto habían sido desestimados. En lo referido a su aplicación, como ya se adelantó en el punto anterior, los partidos se han negado a cumplirlas cuando no han existido sanciones o se han resistido a aplicarlas cabalmente llegando incluso a interpretaciones fraudulentas de las leyes adoptadas.²⁵⁷

²⁵² LUBERTINO, MARÍA JOSÉ (2004): “Pioneras en las cuotas: la experiencia argentina y su futuro” en *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del Taller, IDEA Internacional, Estocolmo*, pág. 38.

²⁵³ GARCÍA QUESADA, ANA ISABEL (2003): “Concretando el mandato: Reforma Jurídica en Costa Rica” en *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del Taller, INTERNATIONAL IDEA, Stockholm*, págs. 96-97.

²⁵⁴ CHOQUE, MARLENE (2013): “Paridad y alternancia en Bolivia. Avances y desafíos de la participación de las mujeres en política”, pág. 129 en *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, LLANOS BEATRIZ (editora), IDEA Internacional y CIM OEA, Lima.

²⁵⁵ ARAÚJO, CLARA (2004): “Las cuotas para mujeres en el sistema legislativo argentino” en *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del Taller, International IDEA, Stockholm*, pág. 80.

²⁵⁶ SCHMIDT (2004), pág. 48.

²⁵⁷ DEL CAMPO Y LUENGO (2008), pág. 164.

También han recurrido a interpretaciones minimalistas o meramente formales de las disposiciones reguladas e incluso particularistas incorporando mujeres con escasa autonomía política o recurriendo al parentesco para garantizarse lealtades políticas.²⁵⁸ En esa tónica, otro tipo de resistencia frecuentemente utilizada ha sido incorporar a las mujeres en nominaciones electorales en los porcentajes establecidos pero en posiciones menos preeminentes lo que en determinados contextos institucionales termina afectando directamente sus posibilidades de elegibilidad.²⁵⁹ En realidades particulares como las de México, se ha evidenciado como más mujeres que hombres son nominados en distritos “perdedores” mientras más hombres son nominados donde la victoria del partido es más segura.²⁶⁰

Asimismo una vez acceden a cargos partidarios o legislativos, algunas investigaciones han constatado que se suele asignar a las mujeres las comisiones más relacionadas con lo tradicional (asociadas a social y lo reproductivo) y no los puestos de mayor poder político e influencia en los procesos legislativos dentro de la jerarquía parlamentaria.²⁶¹

No es un tema menor pues la asignación a una comisión funge como un bien escaso que provee de recursos a los parlamentarios para su re- elección y ofrece la oportunidad de ganar experiencia en un área de política y de construir una carrera pública en base a ella.²⁶²

Dado que no todas las áreas tienen igual importancia, se ha señalado que existiendo algunas comisiones más importantes que otras, es posible que los grupos ya establecidos (hombres) no quieran compartir esos recursos con grupos de recién

²⁵⁸ ARCHENTI Y TULA (2008), pág. 15 y LLANOS, BEATRIZ Y KRISTEN SAMPLE (2008): *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, IDEA Internacional, Lima, pág. 33.

²⁵⁹ ROZA EL AL (2010), págs. 53-56 y ARCHENTI Y TULA (2014), pág. 36.

²⁶⁰ APARICIO, JAVIER Y JOY LANGSTON (2009): *Evaluación de la perspectiva de género en plataforma de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección*, CIDE/INMUJERES, México.

²⁶¹ UIP (2008), pág. 66; ROZA ET AL. (2010), págs. 31-32 y LLANOS Y ROZA (2015), págs. 27-28.

²⁶² HEATH ROSSEANA, MICHELLE, LESLIE A. SCHWINDT - BAYER Y MICHELLE M. TAYLOR ROBINSON (2005): “Women on the Sidelines: Women’s Representation on Committees in Latin American Legislatures” en *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No 2, April.

llegados que incrementan su peso numérico (por ejemplo, las mujeres) y al sentirse amenazados los defiendan relegándolas a las comisiones de asuntos sociales (Educación, Salud, Cultura, Ecología, Seguridad Social, Deportes, Juventud, Derechos Humanos, Asuntos Étnicos o Asuntos de la Mujer) y excluyéndolas de aquellas más importantes (como Economía, Presupuesto, Defensa, Industria, Comercio, Asuntos Exteriores) y de otras de mayor poder debido a su prestigio o los recursos que ofrecen en la consecución de votos.²⁶³

Si bien Heath et al. (2005) concluyen que para el caso de los seis legislativos latinoamericanos que analizan²⁶⁴ hay sesgos de género en la asignación de comisiones, pues las mujeres están presentes de manera desproporcionada en las primeras y subrepresentadas en las segundas, también precisan que la capacidad para marginalizar a las mujeres depende de factores institucionales, es decir, cómo están concebidas las reglas de asignación de las comisiones; de la interacción de dichas reglas con reglas informales y, en menor medida, de factores a nivel individual (el número de mandatos, experiencia política, bagaje laboral y educativo o su capacidad para ganar votos para el partido) y partidista (como ser partido en el gobierno, la ideología o los procesos de selección de los líderes partidarios).

Sin embargo, tal como señalan Marx et al. (2007) la concentración en ciertas comisiones puede interpretarse de dos formas: “como expresión auténtica de sus preferencias políticas (...) o como un indicador de que son excluidas de aquellas de supuesto mayor poder y prestigio”.²⁶⁵ Estas autoras, en su estudio del caso argentino y brasileño (referido a la legislatura de 2005), encontraron que si bien las legisladoras participaban mayormente en comisiones relacionadas con cuestiones asociadas a roles femeninos y tenía menor participación en las de Economía, Finanzas, Presupuesto, Industria y Defensa Nacional, esto se debía a la trayectorias de las parlamentarias y a la manifestación del interés de participar en ellas y no a una discriminación de género.

²⁶³ Como Agricultura, Interior, Constitución, Energía y Minas, etc.

²⁶⁴ Los países analizados fueron Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras y Venezuela.

²⁶⁵ MARX, JUTTA, JUTTA BORNER Y MARIANA CAMINOTTI (2007): *Las Legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil, Siglo XXI Editora Iberoamericana, Buenos Aires, pág. 255.*

Más recientemente, un estudio de Chasqueti y Pérez (2012) sobre el Parlamento uruguayo (donde los cargos son asignados a los partidos y, por tanto, las preferencias de los legisladores deben ser canalizadas por las propias bancadas) encontró al analizar la composición por sexo de las comisiones más importantes y con mayor poder²⁶⁶ respecto de aquellas consideradas como sociales²⁶⁷ que, si bien era cierto que las mujeres tienden más a integrar comisiones sociales, no era claro que fueran excluidas de las comisiones más poderosas. Tampoco se encontró sesgos en la distribución de cargos de autoridad de las comisiones poderosas o del pleno. Más bien ambos autores señalan que “la clave para integrar comisiones poderosas parece estar en la antigüedad en el cargo y en el tipo de circunscripción por el cual se es electo. Dado que (..) ambas variables están estructuralmente vinculadas al poder de los líderes partidarios, los legisladores que terminan accediendo a esas comisiones serán los más disciplinados y orientados al trabajo partidario”.²⁶⁸

Es importante advertir que también en el caso específico latinoamericano, en los últimos años se ha buscado profundizar en el análisis de prácticas de acoso o violencia política, directas o indirectas en razón de género, como una consecuencia no deseada del mayor número de mujeres en espacios políticos generada por la aplicación de las cuotas o medidas paritarias que cuestionan el statu quo del predominio masculino en las decisiones político partidistas; prácticas que afectan el ingreso, permanencia o desempeño de las mujeres en la arena política.²⁶⁹ Sin embargo, hasta ahora la mayoría de investigaciones realizadas sitúan este fenómeno en mayor medida en los ámbitos locales de ejercicio del poder y no a nivel legislativo.²⁷⁰ Razón por la cual, aún

²⁶⁶ Hacienda, Constitución y Legislación, Asuntos Internacionales y Presupuesto.

²⁶⁷ Educación, Cultura, Salud, Vivienda, Trabajo, Derechos Humanos, Seguridad Social, Desarrollo, Población y Exclusión.

²⁶⁸ CHASQUETTI, DANIEL Y VERÓNICA PÉREZ (2012): “¿Mujeres en los márgenes?: Sistema de comisiones y poder de asignación en el parlamento uruguayo” en *Revista de Ciencia Política*, Volumen 32, No. 2, pág. 400.

²⁶⁹ ALBAINE, LAURA (2014): “Acoso y violencia política en razón de género. Un estudio sobre América Latina. Nuevas normas, viejas prácticas” en *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, ARCHENTI, NÉLIDA y MARÍA INÉS TULA (coordinadoras), EUDEBA Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, pág. 80.

²⁷⁰ Véase, por ejemplo para el caso boliviano MACHICAO, XIMENA (2004): *Acoso político: un tema urgente que enfrentar*. Asociación de Concejalas de Bolivia. La Paz. Y para el caso peruano QUINTANILLA ZAPATA, TAMMY (2012): *Estudio sobre el*

reconociendo su importancia, este tema no ha sido incluido como parte de esta investigación.

Finalmente, respecto de la representación más sustantiva de las mujeres que pueden desarrollar los partidos (expresada en términos del desarrollo de un debate y políticas públicas), se ha señalado que estas organizaciones formulan propuestas relacionadas con la igualdad de género sólo con propósitos electorales y muchas veces como “promesas en falso” pues en la práctica escasamente las promueven.²⁷¹

En un esfuerzo por sistematizar las reacciones que pueden producirse frente a cambios que suponen una mejora en la representación de las mujeres se propone que en los partidos políticos se pueden encontrar tres tipos de escenarios en función de la actitud que se asuma frente a las propuestas de innovación:

-Escenario 1: El cambio es admitido y, por tanto, no se presentan resistencias. En este escenario a su vez se pueden dar dos tipos de acciones. La innovación es aceptada estrictamente en los términos propuestos configurando un techo máximo de actuación o la innovación es vista como una oportunidad y, por lo tanto, un mínimo a partir del cual realizar nuevas mejoras.

-Escenario 2: El cambio es tolerado pero no internalizado. Es decir se acepta pero no existe un compromiso real con la implementación integral de la innovación por lo cual se producen resistencias que se traducen en acciones dirigidas a disminuir, modificar o distorsionar su impacto en la organización.

-Escenario 3: El cambio es rechazado y las resistencias adquieren una mayor intensidad por lo cual se producen reacciones orientadas a anular, incumplir o revertir las innovaciones en busca de restaurar el statu-quo previo.

acoso político hacia las mujeres en el Perú. Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, DIAKONÍA PERÚ y Calandria. Lima.

²⁷¹ UIP (2008), pág. 55.

En el siguiente cuadro se resume esta propuesta de clasificación que será puesta a prueba a la luz del caso peruano:

Cuadro 9: Propuesta de clasificación y dinámicas de interacción cambios-resistencias respecto de la representación política de las mujeres

Escenarios en situaciones de cambio	Reacciones frente al cambio	Acciones respecto del cambio
1. Aceptado	No existe resistencia	Acciones orientadas a cumplir estrictamente con la innovación (techo)
		Acciones orientadas a realizar nuevas mejoras en base a los mínimos introducidos por la innovación (piso)
2. Tolerado pero no internalizado	Existe resistencia	Acciones que disminuyen el impacto del cambio
		Acciones que modifican las innovaciones planteadas
		Acciones que distorsionan las innovaciones planteadas
		Acciones que invisibilizan o ignoran los cambios
3. Rechazado	Existe resistencia	Acciones orientadas a anular o incumplir la innovación
		Acciones que buscan revertir la situación y volver al status quo previo a la innovación

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO 3: LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN EL PERÚ

3.1 Vista desde una perspectiva latinoamericana: nivel parlamentario y adopción de cuotas

América Latina es una región que en el lapso de casi veinte años ha visto más que duplicada la presencia de mujeres en sus Parlamentos, en particular en sus Cámaras bajas- únicas. Según datos de Unión Interparlamentaria -que cuenta con información histórica de elecciones celebradas alrededor de cuatro momentos 1997, 2010, 2012, 2014 (a los que se ha añadido 2016)- el promedio de mujeres que era de 10,8% en 1997 ha seguido una línea ascendente de crecimiento hasta llegar a 26,7% en 2016. Esta cifra está por encima del promedio mundial actual que según la referida organización es de 22,7%. Y sitúa a América Latina como la tercera región en el mundo con el mayor número de mujeres electas sólo por debajo de los Países Nórdicos (41,1%) y Las Américas (27,7%).²⁷²

Sin embargo este crecimiento no se ha producido por igual en todos los países. Algunos, en este mismo lapso, se han mantenido sistemáticamente por debajo de un 15% e incluso de un 10% de mujeres. Tal es el caso de Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Mientras que otros -como Bolivia, Ecuador, Nicaragua y México- han experimentado crecimientos notorios al haber pasado de menos de 15% a tener más de 40% de mujeres e incluso más de un 50% como en el caso boliviano.

²⁷² Para datos de todas las regiones del mundo véase <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

Cuadro 10: Porcentajes de presencia de mujeres en Parlamentos latinoamericanos – Cámara Baja (1997-2016)

<i>País</i>	<i>1997</i>	<i>2010</i>	<i>2012</i>	<i>2014</i>	<i>2016</i>
Argentina	25,3	38,5	37,4	36,6	38,1
Bolivia	6,9	25,4	25,4	25,4	53,1
Brasil	6,6	8,8	8,6	8,6	9,9
Colombia	11,7	8,4	12,1	19,9	19,9
Costa Rica	15,8	36,8	38,6	33,3	33,3
Chile	7,5	14,2	14,2	15,8	15,8
Ecuador	3,7	32,3	32,3	41,6	41,6
El Salvador	10,7	19,0	26,2	27,4	32,1
Guatemala	12,5	12,0	13,3	13,3	13,9
Honduras	7,8	18,0	19,5	25,8	25,8
México	14,2	26,2	36,8	37,4	42,4
Nicaragua	10,8	20,7	40,2	42,4	41,3
Panamá	9,7	8,5	8,5	19,3	18,3
Paraguay	2,5	12,5	12,5	15,0	15,0
Perú	10,8	27,5	21,5	22,3	26,2
República Dominicana	11,7	19,7	20,8	20,8	21,9
Uruguay	7,1	15,2	12,1	13,1	16,2
Venezuela	5,9	17,0	17,0	17,0	17,0
Promedio	10,8	18,5	22,1	24,2	26,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de www.ipu.org

Durante este período el Perú ha experimentado también un importante incremento. En paralelo a lo sucedido en la región ha más que duplicado la presencia de parlamentarias aunque no haya sobrepasado en ninguna elección el porcentaje de 30% de mujeres, hito en el cual -la ya citada teoría de la “masa crítica”²⁷³- sitúa el punto en el que las mujeres pueden pasar de ser una “minoría” a una “gran minoría” y generar cambios cualitativos si desarrollan determinado tipo de acciones anteriormente explicadas. Por ende su evolución no ha alcanzado el desempeño de otros países que se sitúan a la cabeza de la región sino más bien se ha ubicado en un escenario intermedio en la proporción de mujeres. Por ejemplo, con los resultados de la primera elección analizada en este estudio (la de 1995), el Perú se ubicaba en un séptimo lugar en relación al resto de países. Con los de la última elección analizada (la de 2011) se ubicaba en un octavo lugar.

²⁷³ Véase Dahlerup (S/f).

Dicho esto, los cambios ocurridos en la representación descriptiva de las mujeres peruanas en el Parlamento no han sido menores y así se puede constatar si se observan los datos históricos de su acceso desde el retorno a la democracia en 1980. En la década de los ochenta cuando el Congreso nacional era bicameral, la presencia de mujeres tuvo como máximo una presencia de 7,2% en la Cámara de Diputados que fue elegida en 1980. En la década de los noventa, el porcentaje máximo de presencia fue de 10,8% en un Congreso unicameral, establecido en la nueva Constitución de 1995 y elegido ese mismo año.

Cuadro 11: Evolución histórica de representación de mujeres en el Parlamento peruano

Año	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores	Cámara Única
1980	7,2	3,3	N.A.
1985	5,6	5	N.A.
1990	5,6	6,7	N.A.
1992*	N.A.	N.A.	8,8
1995	N.A.	N.A.	10,8
2000	N.A.	N.A.	21,7
2001	N.A.	N.A.	18,3
2006	N.A.	N.A.	29,2
2011	N.A.	N.A.	21,4
2016	N.A.	N.A.	26,2

*Datos de la elección del Congreso Constituyente Democrático, elegido en 1992 tras el golpe de estado del mismo año para elaborar una nueva Constitución. N.A.= No aplica. Fuente: elaboración en base a datos de Villanueva Flores (2004), IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia (S/f) y Llanos y Tello, editoras (2013).

Es a partir del año 2000 que la presencia de mujeres se incrementó notablemente como resultado de la primera aplicación de la cuota regulada legalmente en el Perú. Dicha adopción se dio en 1997 cuando el Congreso aprobó el proyecto presentado por las congresistas fujimoristas Martha Hildebrandt y Luz Salgado con el apoyo de la mayoría oficialista fujimorista que modificó el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones y estableció que las listas de candidatos al Congreso debían incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones²⁷⁴. Dicha aprobación no estuvo exenta de oposiciones durante el debate centradas en argumentos que señalaban “que las mujeres son

²⁷⁴ En 1997 también se promulgó la Ley No. 26864 – Ley de Elecciones Municipales que en su artículo 10 inciso 2 estableció que para este tipo de elecciones, la lista de candidatos debía contener “no menos de 25% de hombres o mujeres”.

suficientemente capaces de competir sin necesidad de leyes electorales especiales, que las cuotas femeninas son discriminatorias en relación a otros grupos desfavorecidos de la sociedad y que el reconocimiento formal a los derechos de la mujer en la Constitución Política ya era suficiente”.²⁷⁵

Su aprobación, tal como se produjo, ha sido considerada por algunos como parte de un “cálculo político”²⁷⁶ que se dio fundamentalmente en el marco de una estrategia electoral en torno a la participación de la mujer en la que “la decisión particular del Presidente Fujimori de convocar a algunos sectores de mujeres `poderosas` y `populares`, ´desde arriba´, [que] puede entenderse como un mecanismo de manipulación política del electorado femenino a través de una estrategia de inclusión selectiva y segmentada, con una inteligente concesión a los organismos internacionales que presionaban por el tema género”.²⁷⁷

Sin embargo, también es cierto que una medida de este tipo ya había sido reclamada insistentemente por el movimiento feminista peruano²⁷⁸, apoyada por la Defensoría del Pueblo,²⁷⁹ presentada como iniciativa legislativa por otros parlamentarios de oposición aunque sin éxito²⁸⁰ e incluida como una de las prioridades en una agenda legislativa de género acordada en el marco un espacio inter-partidario de coordinación no oficial integrado por un grupo de parlamentarias que contaban con el apoyo de algunos parlamentarios.²⁸¹

Posteriormente, en diciembre de 2000, en el período de transición tras la caída del gobierno de Alberto Fujimori y durante una legislatura que duró solo un año, el

²⁷⁵ TOWSEND DIEZ-CANSECO, ANA ELENA (2008): *La introducción del enfoque de género en la formulación de leyes nacionales y políticas públicas en Perú*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, pág. 12.

²⁷⁶ YÁÑEZ, ANA MARÍA (1998): “Lo que hizo el movimiento de mujeres por las cuotas políticas: un camino que tomó siete años en Poder Político con perfume de mujer. Las cuotas en el Perú, PROMUJER, Lima.

²⁷⁷ BLONDET, CECILIA citada en TOWSEND DIEZ CANSECO (2008), pág 8.

²⁷⁸ TOWSEND DIEZ CANSECO (2008) y YÁÑEZ (1988).

²⁷⁹ VILLANUEVA FLORES, ROCÍO (2004): “Balance de la aplicación de las cuotas en el Perú” en *La aplicación de las cuotas. Experiencias latinoamericanas*, INTERNATIONAL IDEA, Stockholm.

²⁸⁰ Por ejemplo el proyecto presentado por la parlamentaria Lourdes Flores Nano del Partido Popular Cristiano. Cfr. TOWSEND DIEZ CANSECO (2008).

²⁸¹ TOWSEND DIEZ CANSECO (2008), pág. 10.

Congreso aprobó un proyecto presentado por la parlamentaria aprista Mercedes Cabanillas que modificó varios artículos de la Ley Orgánica de Elecciones incrementando el porcentaje de la cuota a un 30% (Ley 27387)²⁸². Así, Perú fue uno de los diez países²⁸³ que en la década los noventa incorporó en su legislación la obligatoriedad de una cuota aplicable a cargos de elección popular de carácter legislativo siguiendo el ejemplo de Argentina que en el año 1991 fue el primer país en adoptarla legalmente.

De hecho América Latina es la región donde más procesos de reforma para la adopción de cuotas o medidas paritarias se han producido. Sólo entre 1990 y 2014, diecisiete países iniciaron procesos de reforma política para incluirlas en la legislación electoral o en la que regula las actividades de los partidos políticos.²⁸⁴

²⁸² Posteriormente la cuota se extendió también a las listas a ser presentadas en los procesos de elección regionales (2002) y al Parlamento Andino (2004).

²⁸³ En 1997 Venezuela reformó su Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política estableciendo la obligación de incluir un 30% de candidatas en listas electorales que solo fue aplicado en las elecciones de 1998 luego de lo cual el Consejo Nacional Electoral ordenó desaplicar la cuota en una decisión ratificada por el Tribunal Supremo de Justicia (Cfr. *LLANOS Y SAMPLE*, 2008).

²⁸⁴ *CAMINOTTI (2016), pág. 184.*

Cuadro 12: Regulación legal de cuotas en América Latina para postulaciones a cargos parlamentarios

País	Elecciones legislativas					
	Año de aprobación/año de última reforma	Porcentaje (mínimo) legal vigente		Tipo de sanción	Mandato de ubicación	Restricciones
		Cámara Baja/Única	Cámara Alta			
Argentina	1991/2000	30	30	Modificación de lista	Ubicación con posibilidad de ser electas	N.a.
Bolivia	1997/2009	50	50	No inscripción	Alternancia	N.a.
Brasil	1995	30	No existe	No existe	No existe	N.a.
Colombia	2011	30	30	No existe	No existe	Aplicable solo a circunscripciones que elijan 5 o más curules
Costa Rica	1996/2009	50	N. a.	No inscripción	Alternancia	N.a.
Chile	2015	40	40	No inscripción	No existe	Aplicable solo a próximas cuatro elecciones parlamentarias
Ecuador	2009	50	N. a.	No inscripción	Alternancia	N.a.
El Salvador	2013	30	N. a.	Multa	No existe	Vigente en cinco elecciones a la Asamblea Legislativa y consejos municipales y en cuatro al Parlamento Centroamericano
Honduras	2000/2012	50	N. a.	No existe	No existe	Aplicable a elecciones internas
México	1996/2014	50	50	No inscripción	Alternancia	N.a.
Nicaragua	2012	50	N. a.	No existe	Alternancia	N.a.
Panamá	1997/2012	50	N. a.	No existe	No existe	Aplicable a elecciones internas. Se puede incumplir si la Secretaría de la Mujer acredita que no se puede alcanzar el número de mujeres previsto.
Paraguay	1996/2008	20	20	No inscripción	1 de cada 5	Aplicable a elecciones internas
Perú	1997/2000	30	N. a.	No existe sanción explícita	No existe	N.a.
República Dominicana	1997/2000	33	No existe	Anulación de la lista	No existe	N.a.

N.a. = No aplica. Fuente: en base a Llanos y Roza (2015). Actualizado para el caso de Chile según Ley 20.840

Desde 1991, cuando se inicia su aprobación en la región, se ha pasado por tres momentos: una primera ola, en la década de los noventa, en la que se va incorporando la cuota en las legislaciones estableciendo porcentajes mínimos (que fueron del 20% al 33%, salvo el caso de Costa Rica que estableció un 40%); una segunda ola, situada en la segunda mitad de la década de los 2000, en la que se producen en muchos países

reformas a las cuotas para ir más allá de los porcentajes y -por ejemplo- introducir o reforzar mandatos de posición para las mujeres, fortalecer las sanciones o evitar válvulas de escape; y una tercera ola, a partir de 2009, donde se empieza a sustituir la cuota por la paridad de género que implica la conformación de las nominaciones en un 50-50% de hombres y mujeres.²⁸⁵

En la actualidad de dieciocho países latinoamericanos solo Guatemala, Venezuela y Uruguay²⁸⁶ no cuentan con una acción afirmativa legal o una medida paritaria aplicable a nominaciones en cargos parlamentarios. Los porcentajes regulados oscilan entre un 20% y un 50%. Es de destacar que países como Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y México hayan legislado la paridad (50%-50%) en la conformación de las nominaciones electorales a ser inscritas, que en todos los casos se haya acompañado la paridad con mandatos de ubicación que obligan a los partidos a alternar las ubicaciones de hombres y mujeres en las nominaciones y que, salvo el caso de Nicaragua, todos hayan establecido como sanción ante un posible incumplimiento la no inscripción de las listas.

Además, en 2016, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica por mandato del Tribunal Constitucional ha interpretado que la paridad debe alcanzar también a los encabezamientos de las listas electorales para que cuenten con posibilidades reales y efectivas de acceder en condiciones de igualdad a la Asamblea Nacional, por lo cual en futuras elecciones estas posiciones deberán ser repartidas por los partidos políticos en un 50-50% entre hombres y mujeres²⁸⁷. Pero así como unos países han avanzado hacia la paridad mejorando sus diseños y otros han reformado sus normativas de cuotas para mejorar su eficacia, algunos han optado por diseños más débiles. Son los casos de Panamá, Honduras y Paraguay cuyas medidas son aplicables a sus procesos de elección a través de primarias y no a las nominaciones a ser inscritas en la competencia electoral.

²⁸⁵ FREIDENBERG, FLAVIA Y SARA LAJAS GARCÍA (2015): *De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina. Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015)*, Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos, Washington D.C., págs. 3-7.

²⁸⁶ Uruguay aprobó en el año 2009 una cuota de 33,3% aplicable a cargos legislativos. Sin embargo, solo contempló su aplicación por única vez para las elecciones parlamentarias de 2014 razón por la cual en la actualidad no se encuentra vigente.

²⁸⁷ Véase Resolución 3603-E8- 2016.

En todo caso hay un consenso en que las cuotas en su momento, como ahora la paridad, han servido como un acelerador del acceso de las mujeres a los cargos legislativos. Aunque es importante tener en cuenta que este tipo de medidas pueden ser una condición necesaria pero no suficiente pues, en la línea de los que ya se ha explicado, además de contar con un diseño “fuerte” deben combinarse con otros factores que coadyuven a su éxito entre ellos un sistema electoral favorable, la voluntad política de las élites para su cumplimiento, organismos electorales comprometidos con el control de la legalidad existente, mecanismos de selección de candidaturas que contribuyan a la nominación de candidatas además de un movimiento de mujeres activo y vigilante de su cumplimiento.²⁸⁸

Un diseño “fuerte” de la cuota implica, según Freidenberg y Caminotti (2014) que la medida cuente con un alto porcentaje, exista un mandato de posición explícito, penalizaciones graves frente a su incumplimiento, que alcance a candidaturas de titulares y suplentes y que no existan válvulas de escape que faciliten su evasión o incumplimiento.²⁸⁹ Por el contrario, una cuota débil implica un porcentaje regulado igual o menor al 30%, que no se prevea un mandato de posición, que no existan sanciones contundentes por incumplir la ley, que su alcance sea restringido (y que solo se exija por ejemplo a candidaturas titulares y no a suplentes) y que existan posibilidades de evadirla a través de válvulas de escape.²⁹⁰

Aplicadas estas características a la cuota peruana, se tiene que la misma tendría un diseño más bien débil ya que -tras el incremento del 25% al 30% aprobado en el año 2000- no se ha producido ningún nuevo incremento pese a que han existido proyectos de ley en el Parlamento y remitidos por el Ejecutivo para que dicho porcentaje sea elevado Asimismo la medida no cuenta con un mandato de posición en el entendido que, al ser elegido el parlamento bajo un sistema de Representación Proporcional con nominaciones en listas cerradas y desbloqueadas y doble voto preferencial (opcional), es el electorado el que alterando el orden propuesto por los partidos decide quien es elegido y quien no.

²⁸⁸ FREIDENBERG Y LAJAS (2015), pág. 2.

²⁸⁹ FREIDENBERG, FLAVIA Y CAMINOTTI, MARIANA (2014): *Federalismo electoral, leyes de cuota fuerte y representación de las mujeres. Trabajo presentado en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Chicago.*

²⁹⁰ *Op. cit.* (2014), pág. 16.

Respecto de las sanciones, en realidad, en la Ley Orgánica Electoral no existe una sanción explícita sino más bien se alude a las listas presentadas sobre las cuales pueden recaer lo que se conoce como “tachas” en virtud de las cuales la ciudadanía puede denunciar el incumplimiento de los requisitos para postular de algún candidato o candidata. Si se declara inhábil alguna candidatura y con ello se afecta la cuota, la lista puede seguir en la carrera electoral aún incumpléndola.

En todo caso, este débil diseño no ha impedido que se produzcan lo que se ha denominado “éxitos no anticipados” en las elecciones legislativas básicamente porque: las candidatas mujeres han disfrutado de popularidad lo que les ha permitido competir por los votos preferenciales y tener un mejor desempeño electoral; por el hecho de que el doble voto preferencial puede facilitar su otorgamiento por un lado a una mujer y por el otro a un hombre; por la elección en distrito único (como la de 2001) en algunos procesos electorales y por un cierto proceso de contagio respecto de algunos partidos que apostaron electoralmente por más mujeres.²⁹¹

Sin embargo, también se ha visto en el país el escenario contrario, el del decrecimiento de la presencia de mujeres por: un menor voto preferencial hacia ellas, un menor número de mujeres encabezando las listas (que suelen ser las posiciones más votadas) y una menor proporción de mujeres postuladas a la reelección por su partidos en un contexto como la elección de 2011 en la que el Parlamento incrementó el número de escaños (de 120 a 130) y las elecciones fueron realizadas en 26 circunscripciones electorales.²⁹² Lo que nos habla, como ya se ha explicado, de la importancia de la interacción de la cuota con otros factores.

3.2 Vista desde una perspectiva latinoamericana: cargos de dirección partidista y adopción de cuotas

A la par de la aprobación legal en la región de medidas de cuota o de paridad para los cargos de elección popular, también en América Latina se han regulado este tipo de medidas para ser aplicadas en los cargos de dirección partidista como una forma de democratizar sus estructuras internas e incorporar a las mujeres en dichos espacios

²⁹¹ *SCHMIDT (2004), págs. 137-140.*

²⁹² *LLANOS Y TELLO (2012), págs. 69-70.*

donde los partidos en teoría deberían adoptar sus decisiones más trascendentales a nivel nacional en materia política, electoral, organizativa o de otra índole. Aunque, como ya se ha explicado, ello depende también de los niveles de institucionalización de las organizaciones políticas que en América Latina suelen ser más débiles.

En la actualidad, diez de dieciocho países han regulado este tipo de medidas en porcentajes que oscilan entre un 20% y un 50%. Paraguay fue el primer país en incorporarlo en su legislación en el año 1990 pero legisló un porcentaje extremadamente bajo. Chile ha sido el último país en regularlo este año incorporando una disposición en su ley de partidos que obliga a que el 40% de las directivas partidistas estén compuestas por mujeres. Argentina, Honduras y Perú han regulado porcentajes de 30%, Uruguay de 33% y Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Panamá han establecido porcentajes de 50%.

En el caso peruano, la aplicación de la cuota, ya regulada para todos los cargos de elección popular, se dio con la aprobación en octubre del año 2003 de la primera Ley de Partidos Políticos en el Perú (Ley 28094). El artículo 26 de la referida ley señala textualmente que “en las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al 30% del total de candidatos”. Esta medida fue la única disposición relativa a cuestiones de género que incluyó dicha ley.

Cuadro 13: Países con Ley de cuota o paridad para cargos de dirección partidista en América Latina

País	Año de aprobación	Porcentaje mínimo	Aplicable a	Sanciones por incumplimiento
Argentina	2009	30	Nominación	No
Bolivia	2010	50	Nominación	No
Costa Rica	2009	50	Composición	Sí
Chile	2016	40	Composición	No
Ecuador	2008	50	Composición	Sí
Honduras	2012	30	Nominación y composición	No
Panamá	2006	50	Nominación	No
Paraguay	1990	20	Nominación	No
Perú	2003	30	Nominación	No
Uruguay	2009	33	Nominación	No

Fuente: tomado de Llanos y Roza (2015). Actualizado para el caso de Chile en base a Ley 20915 que modificó la Ley 18603 - Ley de Partidos Políticos.

Sin embargo, nuevamente en función del diseño de las medidas, estas puedan ser calificadas como más fuertes o débiles en base a dos criterios. El primero, su aplicabilidad a las nominaciones (es decir a las candidaturas que se presentan para la elección de dichas dirigencias) o a la propia composición de las instancias de dirección. Si se observa el cuadro 13, se tiene que la mayoría de países (entre ellos el Perú), han optado porque las medidas apliquen las nominaciones lo que les resta efectividad pues su eficacia depende de las reglas de nominación y selección que adopte el partido. En ese sentido este diseño es más débil que aquel en el cual la medida se aplica a la propia composición de dichas instancias ya que el porcentaje regulado se traduce en una proporción similar de mujeres dirigentes con lo cual estaríamos, en principio, ante un diseño mas fuerte. Este el caso de Costa Rica, Chile, Ecuador y Honduras.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta otro factor: la existencia de sanciones frente a eventuales incumplimientos. En este caso tenemos que ocho países (entre ellos el Perú) no han regulado ningún tipo de sanción con lo cual la aplicación de la medida queda en manos de la voluntad de las élites partidistas. Costa Rica y Ecuador sí han establecido sanciones aunque eficaces solo en el primer caso ya que, mientras Costa Rica ha legislado la no inscripción del partido, Ecuador ha contemplado la suspensión de la organización o la eventual eliminación en caso de reincidencia siempre y cuando un afiliado denuncie el incumplimiento tras haber agotado las instancias partidistas.²⁹³

En virtud de este análisis, en principio el Perú tendría una cuota con diseño más débil pues aplica a las nominaciones y no tiene ninguna sanción por incumplimiento. A diferencia de las acciones afirmativas o medidas paritarias aplicadas en cargos de elección popular el de las dirigencias partidistas es un ámbito menos analizado a nivel comparativo regional e incluso nacional. Asimismo, si bien en América Latina se han producido avances para la democratización de los partidos políticos a través de elecciones internas competitivas para la selección de candidatos, los avances fundamentales se han registrado en lo referido a los cargos de elección popular más no para la elección de autoridades internas de los partidos.²⁹⁴ Con lo cual todavía en este

²⁹³ LLANOS Y ROZA (2015), pág. 12.

²⁹⁴ ZOVATTO, DANIEL (2006): “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada” en *Regulación Jurídica de los partidos*

ámbito es complejo afirmar cuáles son las interacciones que se producen entre las reglas de selección utilizadas y las cuotas o medidas paritarias.

Respecto a cuantificar su presencia en estos espacios investigaciones ya citadas del BID e IDEA Internacional sobre los partidos políticos latinoamericanos brindan algunos datos sobre la composición de las máximas instancias ejecutivas partidistas en torno al año 2009 y los años 2011- 2012, las cuales se presentan en el siguiente cuadro.²⁹⁵

Cuadro 14: Porcentaje de mujeres en Comités Ejecutivos Nacionales de partidos políticos de América Latina (2009/2011-2012).

País	2009		2011-2012	
	Porcentaje	No. partidos analizados	Porcentaje	No. partidos analizados
Argentina	17	5	20,8	4
Bolivia	40	3	32,3	4
Brasil	16	8	11	8
Chile	13	4	12,2	5
Colombia	34	4	11,4	5
Costa Rica	41	5	45,8	5
El Salvador	17	2	26,5	6
Guatemala	25	5	19,3	5
Honduras	38	5	39,3	3
México	23	5	25,8	5
Nicaragua	20	3	16,7	3
Panamá	13	5	N.D.	N.D.
Perú	31	5	40,6	5
República Dominicana	14	3	20,6	2
Uruguay	19	8	19,2	6
Venezuela	21	3	14	5
Promedio Regional	19	84	20,4	

N. D.= No disponible. Fuente: elaboración propia en base a Roza et al. (2010) y Llanos y Roza (2015).

En el primer período (2009) el promedio regional de mujeres en dirigencias nacionales fue de 19%, con cinco países superando la “masa crítica”. Estos fueron Costa Rica con 41%, Bolivia con 40%, Honduras con 38%, Colombia con 34% y Perú con 31%. En el

políticos en América Latina, ZOVATTO, DANIEL (coordinador), Universidad Nacional Autónoma de México e Internacional IDEA, México D.F., págs. 80-81.

²⁹⁵ ROZA ET. AL. (2010) y LLANOS Y ROZA(2015).

segundo período (2011-2012) el porcentaje se incrementó ligeramente a 20,4% y esta vez con cuatro países por encima del 30%: Costa Rica con 45,8%, Perú con 40,6%, Honduras con 39,3% y Bolivia con 32,3%.

CAPÍTULO 4: BREVE DESCRIPCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL PERÚ Y DE LOS PARTIDOS ANALIZADOS

El Perú se encuentra entre los países de la Región Andina que atraviesan una grave crisis de representación política. Esto se ha venido afirmando al constatar que la confianza de la ciudadanía en los partidos políticos y los parlamentos entre en los países de dicha región estaba por debajo del promedio del resto de países de América Latina y de los países de Europa Occidental entre 1996 y 2003.²⁹⁶ Y porque, a nivel del comportamiento de la ciudadanía, en el Perú se presentan simultáneamente una de las más altas volatilidades electorales en el mundo, un colapso del sistema del partidos (que como se ha visto no llega a lograr su recuperación) y el fenómeno de los “outsiders”²⁹⁷ en virtud del cual candidatos independientes o que postulan bajo nuevas etiquetas partidistas tienen una gran capacidad para desplazar a los partidos.²⁹⁸

Asimismo, desde los primeros estudios comparativos sobre el grado de institucionalización de los sistemas de partidos políticos en América Latina, el Perú siempre ha sido situado entre los países con sistemas débilmente institucionalizados.²⁹⁹

Incluso desde la academia peruana, o centrada en el análisis del caso peruano, se han producido permanentes debates sobre la existencia o no de un sistema de partidos que ya han sido explicados previamente y que aluden a tres períodos:

-1978 - 1990: que comprende desde la primera transición a la democracia y la convocatoria a una Asamblea Constituyente hasta las terceras elecciones democráticas consecutivas en la que los autores, desde diferentes perspectivas, sostienen desde la no existencia de un sistema de partidos³⁰⁰ a la existencia de un sistema emergente o incipiente³⁰¹ ; de un sistema relativamente coherente aunque débilmente

²⁹⁶ Para ese período mientras el promedio de confianza en el Parlamento en los países occidentales era de 47% en la Región Andina era de sólo 23%. En el caso de la confianza en los partidos políticos en los países occidentales el promedio era de 25% y en los países andinos de 15%. Véase MAINWARING ET AL. (2006), pág.17.

²⁹⁷ MAINWARING ET. AL. (2006), pág. 21.

²⁹⁸ *Op. cit.* (2006).

²⁹⁹ Véase MAINWARING Y SCULLY (1999) y PAYNE ET. AL. (2003).

³⁰⁰ COTLER (1995).

³⁰¹ CRABTREE (1994) y LYNCH (1999).

institucionalizado con partidos de fortaleza débil y con estructuras programas, ideologías y bases sociales ³⁰² o de un sistema con requisitos mínimos de representatividad con cuatro partidos centrales (Partido Aprista Peruano, Partido Popular Cristiano, Acción Popular y la Izquierda).³⁰³

-1990 - 2000: que comprende desde la elección de Alberto Fujimori (Cambio 90) -que marca el fin del sistema de partidos conocido en la década de los ochenta- hasta la caída de su régimen en el año 2000. Tiempo en el cual el Fujimorismo se erigió como un actor hegemónico y ejerció un autoritarismo competitivo que dio paso a la política de los independientes y la aparición de vehículos electorales personalistas.³⁰⁴

-2001 a la actualidad: que se inició con las elecciones presidenciales y parlamentarias de ese año convocadas por el Gobierno de Transición presidido por Valentín Paniagua y en el que se observaron posibilidades de un resurgimiento de un sistema de partidos con la vuelta de algunos actores partidarios de la década de los ochenta (como el Partido Aprista, el Partido Popular Cristiano y Acción Popular) que conviven con las estructuras personalistas y organizativamente débiles diseñadas como maquinarias electorales³⁰⁵ y herederas del modelo de la anti-política que representó Fujimori. Fue, en todo caso, una reconstitución parcial con alta volatilidad,³⁰⁶ que mantuvo la extrema debilidad partidista y que ha llevado a seguir caracterizando a la democracia peruana como una “democracia sin partidos”.³⁰⁷

El contar con un sistema de partidos debidamente institucionalizado implica que las organizaciones políticas no estructuran la participación ni canalizan el conflicto, son altamente personalistas y, por tanto, apelan al voto personalistamente o de modo populista pues no es la afiliación partidista lo que estructura la votación; por tanto pueden definirse más como vehículos electorales que como partidos³⁰⁸. En Perú, como señala el politólogo Fernando Tuesta, los partidos son extremadamente frágiles y la

³⁰² LEVITSKY Y CAMERON (2003).

³⁰³ TANAKA (1998).

³⁰⁴ LEVITSKY Y CAMERON (2003).

³⁰⁵ MELÉNDEZ (2010).

³⁰⁶ TANAKA (2010).

³⁰⁷ LEVITSKY (2014).

³⁰⁸ MAINWARING Y SCULLY (1995).

representación política se expresa primordialmente en el momento electoral justamente porque muchas agrupaciones han devenido en vehículos electorales de baja cohesión:

“La representación es débil. Nace efectivamente del voto y hay una distribución de escaños pero rápidamente esto se distancia [pues] no hay una conexión permanente a lo largo del tiempo. Está muy acotada al primer momento de elección, entre otras cosas, porque los partidos que ganan no desarrollan representaciones más firmes en el tiempo (...). De manera concreta lo que se tiene es que una vez que ingresas al parlamento, los parlamentarios tienen una alta autonomía en relación a sus partidos, tienen una baja cohesión en sus bancadas y son muy sensibles al entorno. Y, cuando hay situaciones que lo ameritan (...), muchos salen de sus agrupaciones (...).”³⁰⁹

No hay, por tanto una conexión estable de los partidos con la sociedad como en democracias más consolidadas³¹⁰ debido a la ausencia de anclajes, su escaso enraizamiento social y el poco impacto de clivajes tradicionales, incluida la ideología.³¹¹ Esta situación se debe también a cuestiones estructurales que han marcado la propia historia del país, como sostiene el politólogo Carlos Meléndez:

“Si tienes una sociedad civil no organizada, no cohesionada, donde no hay organizaciones intermedias por muchos factores, desde la guerra con Sendero Luminoso hasta la informalidad, es muy difícil representar intereses porque no encuentras ese capital social que puedes ubicar en otros países (...). Además con partidos desprestigiados no existe como saber y recoger las demandas de la población. ¿Cómo se expresan esos intereses? A través de conflictos sociales o protestas. Solo cuando explotan y llegan a la calle de manera desorganizada o efímera (...) como un solo evento (...) te das cuenta de las dificultades que tenemos en el Perú para representar intereses”.³¹²

Sin embargo, también hay que matizar que aún en este contexto de gran fragilidad, en la década de los ochenta -para autores como el politólogo Martín Tanaka quien sostiene

³⁰⁹ Entrevista personal Fernando Tuesta. 2 de junio de 2016.

³¹⁰ LEVITSKY Y CAMERON (2003).

³¹¹ MAINWARING Y TORCAL (2003).

³¹² Entrevista personal. 02 de junio de 2016.

la existencia de un sistema con requisitos mínimos de representatividad- sí hubo una vinculación mínima entre los partidos y determinados sectores sociales:

*“En los ochenta estaba en formación algo que podríamos llamar relaciones de representación. Era bastante claro que los sectores medios altos estaban con el PPC o con Acción Popular, los sectores medios más tradicionales con el APRA y los sectores populares más o menos en términos generales vinculados con la izquierda. Uno puede tomar los gremios de la década de los años 80 y clasificarlos muy directamente con algún partido (...). Todos tenían afiliaciones partidarias bastante elocuentes. Por supuesto, no era la maravilla, no era el vínculo representativo que uno ve en Europa en esos mismos años pero había identidades relativamente fuertes. Pero eso se pierde a finales de los 80, comienzos de los 90 y no ha sido sustituido por nada equivalente. Entonces, la forma de hacer política que se instaura es a través de estos intermediarios del clientelismo, del personalismo y creo que eso lo arrastramos hasta ahora”.*³¹³

Como se ha visto en capítulos previos el clientelismo, el personalismo así como la vinculación carismática son también formas de representación que en sistemas incipientes equivalen a la representación programática.³¹⁴ Formas que se dan en ausencia de una representación programática y/o ideológica que suele ser propia de los sistemas institucionalizados y que ha sido considerada como un tipo de representación de mayor calidad³¹⁵ pero que en la actualidad no existe en el caso peruano:

“No hay representación, no funciona. Los partidos han perdido vínculos con la sociedad de una manera muy dramática y entonces las personas, los grupos, la sociedad en general tiene demandas ante la esfera política pero no se da ese vínculo de representación estrictamente hablando. Lo que hay es que la gente se moviliza, busca intermediarios de cualquier tipo, que puede ser algún congresista, algún alcalde, algún regidor. Las demandas sociales están muy fragmentadas en el país entonces eso es lo que la gente busca, algún canal que tenga a la mano para tramitar algún

³¹³ Entrevista personal Martín Tanaka. Martes 24 de mayo.

³¹⁴ KITSCHOLT (2006) y LUNA (2007).

³¹⁵ MAINWARING ET. AL. (2006).

*pedido, alguna demanda. En última instancia si eso efectivamente no funciona y la demanda es muy grave queda la movilización, la protesta, la toma de las calles”.*³¹⁶

En medio de esta precariedad partidista hay quienes, como el politólogo Carlos Meléndez, sostienen que más que partidos políticos lo que hay en el Perú son dos identidades políticas que no representan orgánicamente las demandas de la sociedad pero que constituyen una especie de “atajo” en la representación que cumple las funciones de representación simbólica:

*“Una sobrevive y la otra emerge y son semi-identidades. El aprismo que tiene una identidad básicamente de sobrevivencia en base a una polarización que dividió al país en el siglo XX tratando de apelar a las gestiones de Alan García. (...) Y, el Fujimorismo, que es una identidad emergente. Todavía no tiene la fuerza partidaria que en su momento tuvo el APRA pero si tu ves se está formando una vinculación entre la gente con la herencia de Alberto Fujimori que crece porque ha logrado un nuevo liderazgo (...). Pero en ambos casos hubo populismo que es una suerte de atajo para representar un país que no tiene organizaciones sociales intermedias; una apelación al mundo del anti-establishment prometiendo empoderamiento en contra de unas élites excluyentes que ha funcionado [en ambos casos] construyendo sus identidades a través de discursos que empoderan el anti-establishment político”.*³¹⁷

A toda esta realidad hay que añadir que -como ya se ha mencionado- en el caso latinoamericano los partidos políticos pueden ser organizacionalmente muy informales existiendo una brecha entre la vida formal estipulada en los documentos orgánicos y la que se produce en la vida real en la que redes personales, clientelares, organizaciones sociales, cívicas desarrollan actividades y toman decisiones de manera no oficial pero sin las cuales no existiría o sería más difícil el trabajo partidista.³¹⁸ Por último, es importante mencionar la cultura política en la que se desenvuelven estos partidos entendida como todas aquellas actitudes, creencias y sentimientos que dan un orden y un significado al proceso político y que, además, proveen de asunciones subyacentes y

³¹⁶ Entrevista personal Martin Tanaka. 24 de mayo de 2016.

³¹⁷ Entrevista personal Carlos Meléndez. 02 de junio de 2016.

³¹⁸ FREIDENBERG Y LEVITSKY (2007).

reglas que gobiernan la conducta, ya sea de los individuos o de las sociedades.³¹⁹ Las mismas que deben ser ampliamente compartidas y transmitidas en una sociedad de generación en generación.³²⁰

Dicha cultura refleja también lo que Norris (1993) ha denominado “los valores dominantes y actitudes respecto del rol de las mujeres en la sociedad y en la vida política” (traducción propia).³²¹ Al respecto se ha afirmado que si en un país prevalecen las actitudes tradicionales hacia las mujeres se puede esperar que éstas duden en perseguir una carrera política, los seleccionadores sean reacios a escoger mujeres y no exista voluntad en los partidos para incluir políticas de género. Mientras que en culturas más igualitarias respecto del rol de las mujeres se esperaría que la igualdad sea un valor compartido por todos los partidos.³²²

Los datos disponibles muestran que el Perú presenta avances hacia la consecución de una cultura política más igualitaria a lo largo de los años. Sin embargo, ello no implica que no existan todavía algunos rezagos de actitudes tradicionales y algunas contradicciones hacia el rol de las mujeres en la sociedad o hacia medidas para promover su participación igualitaria. Así, por ejemplo, los datos de un estudio realizado a partir de información generada por el Barómetro de las Américas muestran que en el Perú todavía un 33,1% de entrevistados cree que los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres (lo que sitúa al país en el décimo sexto lugar entre los veinticinco países abarcados por el estudio) afirmándose que los resultados implican actitudes relativamente no discriminatorias.³²³ Aunque, a la vez, dicho estudio advierte

³¹⁹ ROSENBAUN, WALTER A. (1975): *Political culture*, Praeger Publisher Inc., London, Pág. 6.

³²⁰ INGLEHART, RONALD (1991): *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pág. 5.

³²¹ NORRIS PIPPA (1993): “Conclusions: Comparing Legislative Recruitment” en *Gender and Party Politics*, LOVENDUSKI, JONI Y PIPPA NORRIS (editors), Sage Publisher, London, pág. 312.

³²² *Op. cit.* (1993), pág. 312.

³²³ CARRIÓN, JULIO F. , PATRICIA ZÁRATE Y MITCHELL A. SELIGSSON (2012): *Cultura política en Perú, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*, Instituto de Estudios Peruanos, Barómetro de las Américas, LAPOP y Vanderbilt University, Lima, pág. 45.

que las actitudes discriminatorias no suelen ser abiertamente sostenidas pues en este tipo de preguntas pueden producirse respuestas socialmente deseables.³²⁴

Asimismo cuando de lo que se trata es de apoyar políticas concretas para la promoción de la participación de las mujeres en los espacios públicos, como las cuotas, el apoyo encontrado se califica como “positivo pero no muy fuerte”³²⁵ ya que el país presentaba un 60,8% de apoyo ubicándose en el décimo octavo lugar de veinticinco países analizados. En todo caso es importante considerar que los cambios culturales en general suelen ser lentos y que la cultura política refleja valores muy arraigados en el entramado social sobre el rol de las mujeres. Para 2004 datos del Latinobarómetro mostraban que en el Perú todavía el 40% de los encuestados se mostraba muy de acuerdo o de acuerdo con la frase “es mejor que la mujer se concentre en el hogar y el hombre en el trabajo” y un 50% con la afirmación “si la mujer gana más que el hombre es casi seguro que tendrá problemas”.³²⁶ Un imaginario social que constituye una barrera cultural pre-existente para el ingreso de las mujeres en la esfera pública y, en particular, en la política.

Dicho esto, a continuación se describirá con mayor detalle a los partidos analizados presentando brevemente su historia, ideología, características organizativas, desempeño electoral y tipo de vínculos de representación desarrollados (en ausencia de una representación programática).

4.1 El Partido Aprista Peruano (PAP)

Fundado el 20 de setiembre de 1930 por Víctor Raúl Haya de la Torre, fue en su origen una organización de lucha antiimperialista que promovió un programa de acción de cinco puntos a través de un Frente Único de Trabajadores Manuales e Intelectuales: acción contra todo imperialismo; unidad política latinoamericana; nacionalización de tierras e industrias; internacionalización del canal de Panamá y la solidaridad con todas

³²⁴ *Op. cit. (2012), págs. 44 y 45.*

³²⁵ *Op. cit. (2012), pág. 49.*

³²⁶ *CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2004): Informe resumen 2004, Santiago de Chile.*

las clases oprimidas del mundo.³²⁷ Su base social y electoral estuvo constituida en sus orígenes por agricultores, comerciantes, artesanos y el proletariado azucarero a los que se fueron sumando clases medias provincianas, clases medias urbanas y sectores oligárquicos que se sentían amenazadas por la presencia del capital extranjero.³²⁸

En su larga vida política ha sufrido situaciones de persecución y clandestinidad (1932-1945), ilegalidad (1946-1948), representación en Congresos Constituyentes (1931-1932 y 1978-1979) y de representación en el Parlamento.³²⁹ Fue el primer partido revolucionario importante del Perú y uno de los mejores organizados de América Latina desarrollando en sus épocas de proscripción y clandestinidad una buena capacidad organizativa y una mística.³³⁰ Ideológicamente el APRA de los inicios tenía una agenda progresista y reformista y su fundador lo definía como un partido democrático de izquierdas aunque también se ha sostenido que reprodujo los rasgos clásicos del populismo.³³¹

La estructuración e institucionalización de su identidad lo convirtió en el único partido de masas en el Perú.³³² Haya de la Torre, su fundador, dotó al APRA de una estructura, una disciplina y una organización con una jerarquía de cuadros y comités por todo el país que, aunque muy debilitada en los últimos tiempos, junto a un núcleo mínimo de militancia con mística, una identidad social y la existencia de líderes partidistas surgidos dentro del propio partido le han permitido gozar de longevidad dentro del sistema político peruano.³³³ A ello habría que añadir una “organización funcional, que insertaba al APRA en la sociedad política: los médicos apristas, los ingenieros apristas, el

³²⁷ RONCAGLIOLO, RAFAEL Y CARLOS MELÉNDEZ (2007): *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*, International IDEA y Asociación Civil TRANSPARENCIA, Lima, pág. 220.

³²⁸ GARCÍA MONTERO, MERCEDES y FLAVIA, FREIDENBERG: “Perú” en *Partidos Políticos de América Latina. Países Andinos*, ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL y FLAVIA FREIDENBERG (editores), Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2001, págs. 413-414.

³²⁹ *Op. cit.* (2001), pág. 413.

³³⁰ *Op. cit.* (2001), pág. 414.

³³¹ *Op. cit.* (2001).

³³² Entrevista personal Carlos Meléndez. 02 de junio de 2016.

³³³ CYR, JENNIFER: “¿Por qué el APRA nunca muere?” en *Post-candidatos. Guía analítica de sobrevivencia hasta las próximas elecciones*, MELÉNDEZ, CARLOS (compilador), Aerolíneas Editoriales SAC, Lima, 2011.

comando universitario aprista o los jóvenes apristas (...) forma de participación política (por corporaciones) la que le daba al partido buena parte de su fuerza”.³³⁴

Con el inicio de la transición democrática en el país, el APRA participó en las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1978 obteniendo la primera votación con el 35% de los votos. Asamblea que, además, fue presidida por Haya de la Torre hasta su alejamiento del cargo por enfermedad y posterior fallecimiento. Dado que durante el liderazgo de Haya la organización había tenido una alta subordinación hacía él como líder, su muerte marcó una crisis de liderazgo que culminó con la elección en 1982 con la elección de Alan García como su Secretario General cuyo liderazgo ha marcado a la organización desde entonces caracterizándose por una adecuación del viejo mensaje del partidos a los nuevos tiempos³³⁵ y por una forma de conducir al partido altamente personalista avalada por los éxitos electorales que la organización ha experimentado bajo su conducción.

Si Haya dotó de identidad y organización al partido, García logró proyectarlo fuera de su propia estructura y convertirlo en una opción no solo para los apristas sino también para un electorado más amplio.³³⁶ Tras la muerte del su líder fundador, en las elecciones de 1980, en plena crisis por la conducción del partido (que desembocó incluso en el alejamiento de la organización de un grupo importante de líderes y militantes) el PAP con la candidatura de Armando Villanueva del Campo quedó en el segundo lugar obteniendo el 27,4% de la votación pero en la elección siguiente, la de 1985, Alan García llegó a la Presidencia con el 53% de los votos válidos³³⁷ en una campaña en la que situó el partido en el marco de la social democracia.³³⁸

En la década de los ochenta el PAP fue uno de los partidos de mayor convocatoria electoral³³⁹ pero tuvo un período de gobierno que estuvo marcado por su mala gestión

³³⁴ VERGARA, ALBERTO: “*Qué es el APRA (Hoy)*” en *Anti- candidatos. Guía analítica para unas elecciones sin partidos*, Meléndez, Carlos (compilador). Aerolíneas Editoriales S.A.C, Lima, 2011, pág. 47.

³³⁵ GARCÍA MONTERO Y FREIDENBERG (2001), págs.421-422.

³³⁶ CYR (2011), pág. 28.

³³⁷ Datos extraídos de JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (2013): *80 años de elecciones presidenciales en el Perú. Jurado Nacional de Elecciones*, Lima.

³³⁸ GARCÍA MONTERO Y FREIDENBERG (2001), pág. 424.

³³⁹ RONCAGLIOLO Y MELÉNDEZ (2007), pág. 222.

de la crisis económica, por la violencia terrorista que no pudo ser controlada y un intento de estatización de la banca privada que marcó su declive electoral en la década de los noventa. Pese a ello, durante los ochenta, el partido siguió enraizado con sectores sociales específicos a los que buscaba representar como señala un importante dirigente:

*“En los ochenta [el partido] tenía una fuerte vinculación popular y regional que incluso se mantuvo con el gobierno (...). El primer gobierno es distribucionista, llegamos con una lógica de representación y fuimos consecuentes en el primer gobierno (...) con el discurso, el programa y lo que se hizo en el gobierno. Eso le da fuerza al partido para soportar el mal gobierno y ser exitoso en los noventa”.*³⁴⁰

Efectivamente, en las elecciones de 1990 en las que ganó Alberto Fujimori, el PAP obtuvo un 19,2% de la votación quedando en tercera posición y obteniendo una importante representación parlamentaria. Tras el auto-golpe de estado dado por Fujimori, Alan García se asiló en Colombia y el partido, que se colocó en la oposición al régimen, decidió no participar en la elección del denominado Congreso Constituyente Democrático convocado para la redacción de una nueva Constitución. Elección cuya transparencia cuestionó pero que también hubiera afrontado en una situación de extrema debilidad.³⁴¹

El período de gobierno fujimorista representó una etapa en la cual el PAP fue objeto de una serie de cuestionamientos y etiquetado como un partido <<tradicional>> responsable de muchos de los problemas del país que significaron serios desafíos para su vida organizativa y su desempeño electoral:

*“Hay tres fenómenos que ocurren en el APRA (...). Viene el ajuste que desestructura a lo poco estructurado que representaba (...); el militante aprista se queda sin el liderazgo exitoso de Alan García; y tercero producto de las reformas la sociedad se hace más pragmática, individualista (...) y eso descoloca al APRA (...) que pierde anclaje (...). ¿Qué sobrevive en esos años? algunos alcaldes exitosos pero se pierde su capacidad de ser un partido extendido y articulado”*³⁴².

³⁴⁰ Entrevista personal EPAP4. 06 de junio de 2016.

³⁴¹ GARCÍA MONTERO Y FREIDENBERG (2001), pág. 429.

³⁴² Entrevista personal EPAP4. 06 de junio de 2016.

En las elecciones de 1995 y 2000 cuando presentó candidatos presidenciales alternativos a Alan García el PAP, aunque mantuvo una representación parlamentaria obtuvo resultados electorales muy por debajo de su desempeño en los ochenta. En el primer caso, con Mercedes Cabanillas como candidata presidencial, alcanzó un 4,1% por ciento de los votos y, en el 2000, con Abel Salinas un 1,4%.³⁴³ Es con el retorno de Alan García al país y con su candidatura en las elecciones de 2001 que el PAP resurge electoralmente y logra un sorpresivo 25,8% de los votos pasando a segunda vuelta donde fue derrotado por Alejandro Toledo del partido Perú Posible.³⁴⁴ En las siguientes elecciones, las de 2006, el PAP de la mano de García vuelve por segunda vez al gobierno al derrotar en segunda vuelta al candidato Ollanta Humala que postulaba bajo las siglas de Unión por el Perú.

Este segundo gobierno estuvo marcado por el viraje en lo económico hacia posiciones más conservadoras traducidas en medidas más liberales atractivas para el empresariado y, en lo ideológico, por una falta de claridad que algunos identifican con una difuminación de su discurso social demócrata³⁴⁵ que ha tenido como consecuencia en el ámbito de la representación un debilitamiento de su anclaje con los escasos sectores sociales con los que podía conectar en un contexto en el que, además, los vínculos programáticos de todos los partidos son prácticamente inexistentes: *“perdemos la capacidad propositiva (...) para retomar o consolidar algunos sectores fieles (...). Lo que le queda al APRA a nivel representación social es muy poco (...)”*.³⁴⁶

Y aunque en un sistema político en el que muchos autores sostienen la inexistencia de partidos políticos el PAP puede ser visto como “más partido que todos los otros”³⁴⁷, lo cierto es que organizativamente ha devenido en una suerte de partido de cuadros, de

³⁴³ Datos de la elección de 1995 extraídos de <http://pdpa.georgetown.edu/Elecdata/Peru/pres95.html> y de la de 2000 provenientes de www.onpe.gob.pe.

³⁴⁴ Datos provenientes de www.onpe.gob.pe.

³⁴⁵ PUÉMAPE, FÉLIX: “¿Imposibilidad o error estratégico? La poca competitividad electoral de los partidos políticos peruanos en la última década” en *POLITAI, Revista de Ciencia Política*, Año 4, segundo semestre, No. 7, pág. 127 y Vergara, Alberto (2011), pág. 46.

³⁴⁶ Entrevista personal EPAP4. 06 de junio de 2016.

³⁴⁷ VERGARA ALBERTO (2011): “¿Qué es el APRA (Hoy)?” en Meléndez, Carlos (compilador). *Anti-candidatos. Guía Analítica para unas elecciones sin partidos*, Aerolíneas Editoriales SAC, Lima, Pág. 53.

base reducida y con una militancia mermada cuyos vínculos con la dirigencia se han ido debilitando.³⁴⁸ Y, aunque ha seguido manteniendo una reducida representación parlamentaria pues en la elección de 2011 a pesar de no tener candidato presidencial obtuvo un 6,4% de votación para su lista al Congreso y en la de 2016 teniendo como candidato a la reelección presidencial nuevamente a Alan García un 5,8%, su vida orgánica atraviesa por un período de gran fragilidad:

*“Existe una epidérmica vida orgánica que es lo más peligroso porque estamos en una relación de élite, de dirigente contra dirigente, sin base de representación. Porque nuestra lógica se esta construyendo desde que somos poder en volver al poder (...) se ha perdido el espacio de reflexión. En los ochenta se gana porque el discurso aprista es de tratar de encontrar una representación: mujeres, pueblos jóvenes, universidades (...). Se ha podido perder también porque la sociedad ya no acepta ese tipo de política (...). Pero alguna forma de representación nueva hay que crear y no se crea”.*³⁴⁹

Algunos autores sostienen que el PAP se ha convertido en un partido “antes que izquierdista, pragmático [que] puede ser de derecha o de izquierda puesto que su objetivo principal es llegar al poder sea para aliviar las necesidades de los más necesitados o por ambición personal de sus líderes”.³⁵⁰ Y, en el marco de esa visión pragmática, lo programático ha devenido en inexistente: *“el debate interno que existe no está en función de cómo el APRA representa a qué sector sino como el APRA llega al poder (...). Se ha perdido una reflexión sobre a quien representamos orgánicamente.”*³⁵¹

4.2 El Partido Popular Cristiano (PPC)

Fundado el 18 de diciembre de 1966, el PPC surgió como una escisión del Partido Demócrata Cristiano en un contexto en el cual, frente a una progresiva radicalización de las posiciones demócrata cristianas, un grupo de sus dirigentes fundadores (entre los que destaca Luis Bedoya Reyes varias veces Presidente y candidato del partido) decidieron

³⁴⁸ Véase VERGARA (2011).

³⁴⁹ Entrevista personal EPAP4. 06 de junio de 2016.

³⁵⁰ PUÉMAPE, FÉLIX (2011), pág. 127.

³⁵¹ Entrevista personal EPAP4. 06 de junio de 2016

conformar una nueva agrupación política.³⁵² En su primer Ideario se adhirieron a la doctrina humanista social cristiana y defendieron los valores de la democracia, la propiedad privada, una economía al servicio del hombre y la familia como eje fundamental en la que el individuo se inserta.³⁵³

Entre 1968 y 1980, durante la época de la dictadura militar, mantuvieron su estructura y cuadros directivos haciendo públicos una serie de pronunciamientos respecto del auto-denominado proceso revolucionario hasta que en 1977 la Junta Militar convoca a una Asamblea Constituyente en cuya elección participan obteniendo el 25% de la votación y un total de 25 constituyentes.³⁵⁴ Desde el retorno a la democracia, en 1980, esta organización ha participado en todos los procesos electorales realizados, ya sea con candidaturas propias a la Presidencia y/o Parlamento o a través de la integración de alianzas electorales junto a otras agrupaciones políticas. En 1980, llevando como candidato a la Presidencia a Luis Bedoya Reyes, obtuvo el 9,6% de la votación, candidato que vuelve a postular en 1985, esta vez con la alianza “Convergencia Democrática” (integrada por el PPC, el Movimiento de Bases Hayistas y grupos de independientes), alcanzando un 10,2%.³⁵⁵ En ambas elecciones ocupó el tercer lugar.

En oposición a los discursos más estatistas del APRA y de la izquierda peruana, esta es una etapa (desde los sesenta hasta fines de los ochenta) en la cual el PPC mantuvo una vinculación programática con determinados sectores que le generó una identidad política asentada en tres grupos sociales (empresarios, clase media e integrantes de organizaciones católicas), que le proveyeron un voto duro y que le permitieron

³⁵² PUÉMAPE, FÉLIX: “La poca competitividad de los partidos políticos peruanos. El caso del Partido Popular Cristiano (PPC) en Revista de Ciencia Política y Gobierno Año 1 núm. 2, 2014, Pág. 166 y PPC. Historia del PPC (http://www.historiaperu-iep.pe/uploads/ppc.pe-Historia_del_PPC.pdf)

³⁵³ Ideario del PPC recogido en MADRID ISLA, CÉSAR A. (2011). *Yo soy PPC. Directorio Nacional del Partido Popular Cristiano, Oficina Nacional de Comunicación e Imagen del PPC*, Lima.

³⁵⁴ Véase PPC. Historia del PPC (http://www.historiaperu-iep.pe/uploads/ppc.pe-Historia_del_PPC.pdf).

³⁵⁵ Ibídem PPC. Historia del PPC. Datos sobre resultados electorales a nivel presidencial extraídos de <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Peru/pres95.html>.

desarrollar una mínima logística organizacional con cuadros políticos y activistas de base, útiles para su desenvolvimiento en campañas electorales.³⁵⁶

En 1990 integró el Frente Democrático – FREDEMO junto a Acción Popular y el Movimiento Libertad que tuvo como candidato presidencial a Mario Vargas Llosa quien fuera derrotado en segunda vuelta por Alberto Fujimori candidato del movimiento Cambio 90. En dicha elección la alianza obtuvo un 27,6% de los votos en primera vuelta³⁵⁷. Tras el auto golpe de estado dado por Fujimori en 1992, el PPC - a diferencia de otros partidos como el APRA- acordó participar en el Congreso Constituyente Democrático (CCD). Según el politólogo Félix Puémape, que ha estudiado las estrategias político electorales del PPC, es en estos años que se va gestando una crisis en el partido que redundó posteriormente en el abandono de su vinculación programática con los sectores sociales con los que se relacionó originalmente:

*“Después del autogolpe (...) el partido no supo muy bien qué hacer. Por un lado estaban los que decían que había que seguir la línea programática de corte institucionalista del partido de defensa de la democracia (...) mientras que había otro grupo [para el cual] el gobierno de Fujimori había hecho muy bien, estaba tomando el ideario económico del PPC que se había defendido en los años 80 (...). Entonces el PPC, que era un partido de los 80 bastante monolítico, se dividió y esa división comenzó a generar que mucha gente se fuera yendo [entre ellos] los cuadros más competitivos, los cuadros con mayor proyección”.*³⁵⁸

Tras participar en las siguientes elecciones de 1995, en las cuales Fujimori logró su reelección el partido al obtener el 3,1% de la votación parlamentaria, si bien consiguió una pequeña representación parlamentaria perdió su inscripción electoral como partido político. En esos años el PPC experimentaría dos desafíos como organización. De un lado lograr su reinscripción legal tras haber obtenido menos del 6% exigido para

³⁵⁶PUÉMAPE CHAMBERGO, FÉLIX (2014): *¿Imposibilidad o error estratégico? La poca competitividad electoral de los partidos peruanos: el caso del Partido Popular Cristiano (PPC)*, Tesis para obtener el título de Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno presentada en la Pontificia Universidad Católica del Perú, pág. 113-116.

³⁵⁷ Datos sobre resultados electorales a nivel presidencial extraídos de <http://pdpa.georgetown.edu/Elecdata/Peru/pres95.html>.

³⁵⁸ Entrevista personal Félix Puémape. 25 de mayo de 2016.

mantenerla por lo cual debió iniciar un proceso de recolección de firmas.³⁵⁹ Y, del otro, un “relevo generacional” que se materializó orgánicamente en 1999 con el recambio en la Presidencia del partido y el alejamiento de su líder histórico Luis Bedoya Reyes del cargo³⁶⁰ y que electoralmente se había iniciado cuando en 1995 Lourdes Flores Nano, una nueva líder, postuló a la Presidencia aunque finalmente retiró su candidatura y encabezó la lista parlamentaria del partido al Congreso.

Es también un período de redefinición en el que la élite partidista se cuestionó su vinculación programática y decidió alejarse de la lucha ideológica para adoptar una estrategia que le permitiera abarcar a espectros sociales más amplios.³⁶¹ Una estrategia “atrapalo - todo” (o *catch - all* en inglés) en virtud de la cual ya no se apostaba por la claridad de las propuestas ni la fidelización de grupos sociales específicos y que tuvo como costo perder su capital político y, por tanto, no desarrollar un voto duro y debilitar su logística organizacional pero que hasta cierto punto le permitió tener mejores resultados electorales.³⁶²

Ya en el año 2001, tras la caída del gobierno de Alberto Fujimori, en las elecciones convocadas por el gobierno de transición que se instauró bajo la Presidencia transitoria de Valentín Paniagua, el PPC formaría la alianza electoral Unidad Nacional (junto a las agrupaciones Solidaridad Nacional, Renovación Nacional y Cambio Radical) llevando como candidata a Lourdes Flores y obteniendo el 24,3%.³⁶³ Dos años después, en 2003, Lourdes Flores sería elegida Presidenta del Partido y reelegida en el 2007. Un año antes en las elecciones de 2006, Flores volvería a ser la candidata presidencial (nuevamente bajo las siglas de la alianza Unidad Nacional) obteniendo el 23,8%³⁶⁴ de la votación aunque sin haber logrado pasar a la segunda vuelta por un estrecho margen.

Son los años en los cuales Flores consolida su liderazgo al frente del partido, tras años de militancia y experiencia, como señala un antiguo militante con amplio conocimiento de dicha organización partidista:

³⁵⁹ PUÉMAPE (2014), pág. 170.

³⁶⁰ Véase el documento ya citado: PPC. Historia del PPC.

³⁶¹ Entrevista personal Félix Puémape. 25 de mayo de 2016.

³⁶² Véase PUÉMAPE (2014).

³⁶³ Resultados electorales extraídos de www.onpe.gob.pe.

³⁶⁴ Resultados electorales extraídos de www.onpe.gob.pe

*“No es que apareció de pronto, ella ha hecho carrera partidaria desde el año 81 en el PPC y ha sido desde Secretaria Nacional, Sub Secretaria Política, Secretaria General, Presidenta, Regidora de Lima, Congresista y siempre con muy altas votaciones. Entonces el liderazgo se lo ha ganado ella (...) y tenía un arrastre impresionante, a tal punto que cuando llega a ser Presidenta del partido saca el 98% de la votación”.*³⁶⁵

Sin embargo, tras dos derrotas electorales consecutivas, en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2011 el partido no presentó candidato propio y formó parte de la denominada Alianza por el Gran Cambio (integrada además por las agrupaciones Alianza por el Progreso, Restauración Nacional y Partido Humanista Peruano) que llevó como candidato presidencial a Pedro Pablo Kuczinsky obteniendo el 18,5% de los votos y quedando como tercera fuerza política.³⁶⁶ A fines de ese mismo año se produjo una nueva renovación de los cargos de dirigencia y Lourdes Flores dejó de ser Presidenta de un partido que entró en una nueva etapa de cambio de liderazgo pero también de incremento del faccionalismo; y donde si bien existen reglas formales ello no implica un nivel alto de institucionalidad, como señala el politólogo Félix Puémape:

*“Este no es el partido de Lourdes, no es el partido de Bedoya, en ese sentido sí es una institución. El PPC tiene reglas, el problema con las reglas del PPC es que son muy laxas (...). Entonces al ser tan laxas las reglas, han habido problemas de interpretación y las dos facciones que constantemente están en contienda han interpretado las reglas a su manera (...). Hay elecciones y estas elecciones son competidas lo que pasa es que si bien a ese nivel macro hay elecciones, para cosas más específicas no está institucionalizado”.*³⁶⁷

A ello se suma una vida orgánica muy débil y un divorcio entre la estructura formalmente planteada en los documentos partidistas y la realmente existente, consecuencia de la baja institucionalización pero también de la propia configuración del partido que puede categorizarse como lo que la literatura denomina un “partido de cuadros”. Es decir aquellos integrados predominantemente por una élite, que están

³⁶⁵ Entrevista personal EPPC4. 31 de mayo de 2016.

³⁶⁶ Resultados electorales extraídos de www.onpe.gob.pe.

³⁶⁷ Entrevista personal Félix Puémape. 25 de mayo de 2016.

débilmente estructurados y que cuentan con una organización muy básica fuera de la arena legislativa³⁶⁸:

*“Cómo es predominantemente un partido de profesionales (...) es gente que para pensando en su trabajo, en su maestría, en su doctorado. Al partido le dedican muy poco tiempo o le dedican tiempo solo en las campañas, en cuestiones muy puntuales. Pero no es una militancia permanente que se tiende a reunir en cada momento. Las secretarías son un “cascarón”, quizás funcionan al inicio y de ahí van perdiendo regularidad (...). El faccionalismo también influye en que si tienes estructuras que no son de tu propia cúpula, la sabotean o pasa el tiempo electoral y se desentienden.”*³⁶⁹

Estructura orgánica que se ha visto aún mas debilitada desde el punto de vista de la militancia por las alianzas electorales que han podido difuminar la identidad del partido y propiciar la emigración de cuadros además de la poca conexión que en los últimos años ha existido entre la cúpula y las bases:

*“Cuando Bedoya era Presidente de partido (...) había alguien que ponía orden en la casa. Lourdes en alguna medida también ha logrado eso pero probablemente en las etapas electorales el hecho de ir en alianza no ha permitido que nuestra gente vuelque su mística y muchos han emigrado también, entonces las estructuras son débiles lamentablemente (...). Al no haber actividad partidaria, al no haber trabajo de las bases propiamente todo se está concentrando en el Comité Ejecutivo (...). Hay algunos eventos, seminarios, hay algunas charlas, tareas, pero te estoy hablando crudamente, siendo yo dirigente (...) no hay una forma de que el militante sepa que pasó en la decisión política o que el dirigente de base sepa que acordaron”.*³⁷⁰

4.3 El Fujimorismo

Desde su aparición en 1990 el Fujimorismo, a través de sus diversas expresiones electorales, se ha configurado como uno de los actores relevantes de la política peruana

³⁶⁸ WOLINETZ, STEVEN B. “Más allá del partido catch-all” en MONTERO, JOSÉ RAMÓN, RICHARD GUNTHER y RICHARD LINZ, *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Editorial Trotta, Madrid, 2007, pág. 132.

³⁶⁹ Entrevista personal Félix Puémape. 25 de mayo de 2016.

³⁷⁰ Entrevista personal EPPC4. 31 de mayo de 2016.

al haber accedido dos veces a la Presidencia y haber obtenido sostenidamente una representación en el Congreso. La primera vez que llegó a la Presidencia fue en el período 1990 -1995 cuando un desconocido Alberto Fujimori quedó en segundo lugar en las elecciones presidenciales al obtener un 24,6% de los votos, pasando a disputar la segunda vuelta con el candidato Mario Vargas Llosa (FREDEMO), a quien finalmente derrotó al obtener un 62,4% de votación frente al 37,6% obtenido por Vargas Llosa.³⁷¹

Para participar en dicha elección, Fujimori había fundado en octubre de 1989 el movimiento político Cambio 90 un movimiento sin ideología, sin bases políticas propias y con un discurso de fuerte rechazo a la élite política nacional peruana³⁷² que en su origen estuvo asentado en cuatro núcleos poco articulados entre sí: un núcleo étnico- familiar (esposa, hermanos y cuñados) de mayor confianza; un grupo con el que inició su aprendizaje político constituido por colaboradores universitarios (provenientes de su época como rector de la Universidad Nacional Agraria La Molina); representantes de la Iglesia Evangélica que le proporcionaron una mínima red organizativa y de activismo a nivel nacional y algunas figuras destacadas de la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú (APEMIPE) que le garantizaron un apoyo económico y de infraestructura.³⁷³

Desde entonces nueve han sido las etiquetas bajo las cuales el fujimorismo ha participado en los procesos electorales de carácter nacional o municipal³⁷⁴ (Ver cuadro 15). De hecho, ya en su segundo mandato (1995-2000), para el que fue re-elegido con el 64,4% de la votación³⁷⁵, Fujimori postuló bajo la alianza Cambio 90- Nueva Mayoría. Nueva Mayoría fue un nuevo movimiento sin bases ni vida orgánica compuesto por profesionales independientes que había sido creado tras el denominado “autogolpe” de abril de 1992 (en virtud del cual cerró el Congreso e instauró un Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional) para participar en las elecciones al Congreso Constituyente Democrático (CCD), que por presiones de la comunidad internacional,

³⁷¹ DEGREGORI Y MELÉNDEZ, 2007, págs. 34 y 37.

³⁷² GARCÍA MONTERO Y FREIDENBERG (2001), pág. 451.

³⁷³ DEGREGORI Y MELÉNDEZ (2007), págs. 21-27.

³⁷⁴ Véase VIVAS, FERNANDO. *Cambios de piel naranja. Continuidades, paralelismos, divisiones y rupturas partidarias en la historia del Fujimorismo*. Diario El Comercio 09/01/2016. Disponible en: <http://elcomercio.pe/politica/elecciones/continuidades-y-rupturas-historia-fujimorismo-noticia-1869832>.

³⁷⁵ *Op. cit* (2007), pág. 65.

Fujimori se había visto obligado a convocar y que tenía por encargo redactar una nueva Constitución así como cumplir las funciones legislativas y fiscalizadoras de un Parlamento.³⁷⁶

Cuadro 15: Agrupaciones políticas con las que el Fujimorismo ha participado en elecciones

Año constitución	Nombre agrupación	Elección	Organizaciones que integran la alianza
1989	Cambio 90	1990 (presidencial y parlamentaria)	N.A.
1992	Nueva Mayoría	N.A.	N.A.
1992	Alianza Cambio 90- Nueva Mayoría	1992 (Congreso Constituyente Democrático)	Cambio 90, Nueva Mayoría
1995	Alianza Cambio 90- Nueva Mayoría	1995 (presidencial y parlamentaria)	Cambio 90, Nueva Mayoría
1997	Vamos Vecino	1998 (Elecciones municipales)	N.A.
2000	Alianza Perú 2000	2000 (presidencial y parlamentaria)	Cambio 90, Nueva Mayoría, Vamos Vecino
2005	Sí Cumple (candidatura observada por el J.N.E.)*	2006 (presidencial y parlamentaria)	
2005	Alianza por el Futuro	2006 (presidencial y parlamentaria)	Cambio 90 - Nueva Mayoría
2010	Fuerza 2011	2011 (presidencial y parlamentaria)	N.A.
2012	Fuerza Popular	2016 (presidencial y parlamentaria)	N.A.

* Dicha agrupación no llegó a competir en la elección de 2006 pues el Jurado Nacional de Elecciones impugnó la candidatura presidencial de Alberto Fujimori, prófugo en Japón. N.A.=No aplica. Fuente: elaboración propia en base a información extraída de www.infogob.pe y proveniente de diarios La República (edición del 29/07/2012) y El Comercio (edición del 09/01/2016).

Aunque finalmente también en las elecciones al CCD Cambio 90 y Nueva Mayoría fueron en alianza, para quienes participaron en su creación, esta nueva agrupación fue un intento por construir un partido de cuadros con gente de mucha capacidad técnica que no hubiera pertenecido previamente a partidos políticos iniciativa que a la par de ir más allá del círculo de influencia de Cambio 90 buscaba disminuir las presiones que por los cargos se generaban desde dicha agrupación originaria³⁷⁷ que había terminado convertida en una sigla al producirse estas nuevas alianzas que marcarían el resto de la década.³⁷⁸

Ya para el año 2000, Fujimori intentaría una tercera reelección cuya constitucionalidad fue muy cuestionada a nivel interno postulando con una nueva sigla Perú 2000, una

³⁷⁶ DEGREGORI Y MELÉNDEZ (2007), págs. 49-50.

³⁷⁷ Entrevista EF3. 31 de mayo de 2016.

³⁷⁸ DEGREGORI Y MELÉNDEZ (2007), pág. 45-46.

alianza entre las ya conocidas Cambio 90 y Nueva Mayoría con la nueva agrupación Vamos Vecino (creada en 1998) para participar en las elecciones municipales de dicho año. La de 2000 fue una elección que ganó, aunque no logró mayoría en el Congreso, pero cuyo mandato fue muy corto pues -tras el escándalo de compra de congresistas de oposición por parte del asesor presidencial Vladimiro Montesinos- Fujimori huyó del país siendo destituido por el Congreso tras su renuncia al cargo desde el extranjero.

El común denominador de todas estas agrupaciones es su alta dependencia respecto del líder y la lealtad hacia él³⁷⁹, la inexistencia de organización y vida orgánica y una sobrevivencia basada en la permanencia en el poder, el manejo del Estado y el acceso a sus recursos que le permitieron a Fujimori construir una relación directa y personalizada con el pueblo sin necesidad de mediación ideológica o vínculos partidistas y establecer así relaciones clientelares.³⁸⁰ Esto sumado a su oposición a los partidos tradicionales y en general hacia las relaciones sociales dominantes ha hecho que autores como Urrutia (2011a) definan al Fujimorismo como una organización de tipo carismático³⁸¹ o como una organización altamente personalista que en el período 1990 y 2000 parecía incapaz de sobrevivir después de la partida de Fujimori ya que no mostraba interés alguno en unificarse, institucionalizarse o fortalecerse.³⁸²

Tras el 2000 se produce lo que se ha considerado una etapa de “retraimiento” en la que la ausencia del líder fue un recurso que permitió la construcción de una “memoria fujimorista” que exaltaba lo que se consideraban logros de sus gobiernos y las acusaciones constitucionales y el posterior juicio a Alberto Fujimori por delitos contra los derechos humanos (una vez extraditado al Perú), percibidos por los fujimoristas como un proceso de estigmatización, que contribuyeron a desarrollar una identidad y un militantismo expresado en grupos de simpatizantes que constituían pequeñas redes

³⁷⁹ *Op. cit.* (2007), pág. 64.

³⁸⁰ GARCÍA MONTERO Y FREIDENBERG (2001), pág. 481.

³⁸¹ URRUTIA, ADRIANA (2011a): “*Que la fuerza (2011) esté con Keiko: el nuevo baile del fujimorismo*” en *Post-candidatos. Guía Analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones*, MELÉNDEZ, CARLOS (compilador), Editorial Mitin, Lima, pág. 96.

³⁸² NAVARRO, MELISSA (2011): “Tras el líder. Oportunidades de un partido personalista para lograr la continuidad luego del alejamiento del líder fundacional: el caso del fujimorismo” en *Revista POLITAI. Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, Volumen 2, No. 3, pág. 147.

informales que mostraban su apoyo a Fujimori sin obligaciones partidistas pero con una alta identificación (Urrutia, 2011).

Es en el año 2006 que autores como Navarro (2011) sitúan el gran avance que permite mantener la vigencia y continuidad del Fujimorismo: la aparición de una heredera potencial de Alberto Fujimori que empieza a capitalizar el voto fujimorista y la coyuntura de conflicto y polarización percibida por el partido como un tiempo de “persecución política”, descrita en el párrafo anterior. Dicha heredera es Keiko Fujimori, su hija, quien postula al Congreso encabezando la lista al Congreso por Lima de la nueva agrupación Alianza por el Futuro (integrada nuevamente por las ya conocidas Cambio 90 y Nueva Mayoría) quien además obtuvo la más alta votación preferencial entre todos los candidatos. Según dicha autora la “herencia carismática” es una opción para lograr la continuidad de partidos personalistas que no cuentan con líderes intermedios con valor y apoyo propio en la organización y esta se produce con la aparición de un heredero elegible políticamente que represente el carisma del líder originario sumado a la existencia de una identidad o mística entre los miembros del partido generada en situaciones de polarización contra el partido.³⁸³

Dicho año y período electoral, en el que se produce el cambio del líder, marcó también un cambio en la coalición dominante y la aparición del dilema de renovarse además de constituir un momento determinante pues las decisiones que se tomaron definen las características de un nuevo Fujimorismo que marca una distancia con la vieja guardia fujimorista.³⁸⁴ Un proceso complejo en palabras de una histórica figura del Fujimorismo:

*“Su partida en la política no ha sido fácil porque inclusive nosotros la veíamos como una niña, una jovencita (...). Ante nosotros ella ha tenido que construir un liderazgo y vaya que lo ha construido al punto que no esta donde está por ser la <<hija de>>. Ella ha construido un liderazgo, se ha esforzado muchísimo. Es un liderazgo con trabajo. Yo he tenido discrepancias con ella (...) sobre visiones de la estrategia pero yo espero que sea Presidenta del Perú (..)”.*³⁸⁵

³⁸³ NAVARRO (2011), pág. 146.

³⁸⁴ URRUTIA (2011a), págs. 98- 99.

³⁸⁵ Entrevista personal EF3. Martes 31 de mayo 2016.

*“Creo que fue bien importante de que ella es <<la hija de>> y entre el 2011 y el 2016 ella hizo chamba, por ella, construirse ella. Y eso ha empezado por alejar gente que eran cercanos al Fujimorismo de Alberto (...) cuando ella hace esta limpieza de cuadros y empieza a trabajar con sus propios cuadros, ella ha hecho este cambio de orden político”.*³⁸⁶

Con posterioridad a las elecciones de 2006, Keiko Fujimori creó en 2010 una nueva organización Fuerza 2011 con la que postuló como candidata a la Presidencia en el año 2011, logrando pasar a la segunda vuelta junto al candidato del Partido Nacionalista Ollanta Humala, quien la derrotó finalmente. Aunque en 2012 cambió la denominación de la organización a Fuerza Popular (organización con la que volvió a postular sin éxito a la Presidencia en 2016 siendo derrotada en segunda vuelta por Pedro Pablo Kuczinsky, candidato de la agrupación Peruanos por el Cambio), la gran diferencia con el Fujimorismo de primera generación es que esta vez sí se podría discutir si estamos ante la emergencia de un partido político.

Si lo fuera, sus características serían una “fuerte implantación territorial en los conos, fuerte implantación social en sectores populares y mediana implantación en sectores rurales, un liderazgo carismático que, más que constituir una imagen de la mujer empoderada, refuerza una imagen tradicional de la mujer; movilización de recursos políticos importantes; en términos discursivos memorias partidarias y emociones; en términos organizativos, la constitución de una red partidaria organizada capaz de hacer proselitismo político sin esperar otras retribuciones que las simbólicas”.³⁸⁷

En dicha implantación social juegan además un rol muy importante las redes de organizaciones sociales de base que provienen de los programas sociales estatales implementados por los primeros gobiernos de Alberto Fujimori y compuestas en su mayoría por las mujeres de los comedores populares aunque no se pueda hablar de militantes ni de una consolidación organizativa pues la organización está altamente fragmentada entre lo central (Comité Ejecutivo Nacional, técnicos y bancada parlamentaria) y las bases.³⁸⁸

³⁸⁶ Entrevista personal Adriana Urrutia. 06 de junio de 2016.

³⁸⁷ URRUTIA (2011b), pág. 6.

³⁸⁸ URRUTIA (2011a), págs. 108-110

En palabras de la politóloga Adriana Urrutia lo que Fuerza Popular es en la actualidad y que le ha permitido competir exitosamente en la arena electoral, en los años 2006 y 2011, se asemeja mucho a una “constelación de redes”:

*“La plataforma social que construye Fujimori con los programas sociales desde el estado, se vuelve una plataforma partidaria. Todas estas bases clientelares que él tenía (...) lo único que tienen que hacer es volver y reactivar esas redes [que se constituyen en] entornos partidarios que funcionan como una constelación (...) Tienes un Comité Ejecutivo Nacional donde esta Keiko, Yoshiyama, gente cercana a ella, que es lo formal. Y tienes un conjunto de estas organizaciones que no son parte orgánica del partido pero contribuyen a su vigencia (...). No podemos dejar de reconocer la vigencia de una organización porque sea informal (...). El Fujimorismo tiene un entorno partidario y una organización que tiene una complejidad de redes a distintos niveles y con distintos tipos de actores”.*³⁸⁹

4.4 El Partido Nacionalista Peruano (PNP).

El Partido Nacionalista Peruano se fundó en octubre del año 2005 por el capitán en retiro del ejército peruano Ollanta Humala Tasso³⁹⁰ junto a un grupo de allegados a los que se denominó “afiliados fundadores” entre los que figuraban varios familiares como su esposa Nadine Heredia y su cuñado Ángel Heredia³⁹¹ quienes después pasarían a integrar el Comité Ejecutivo Nacional de esta agrupación presidido en sus inicios por el propio Ollanta Humala. Por problemas con su inscripción formal en el Registro de Partidos Políticos, el PNP participó en sus primeras elecciones presidenciales y parlamentarias, las de 2006, a través de un acuerdo con el Partido Unión por el Perú utilizando sus siglas y llevando candidatos de ambas agrupaciones.³⁹²

³⁸⁹ Entrevista personal 06 de junio 2016.

³⁹⁰ Información extraída de la Página Web oficial del Partido Nacionalista Peruano disponible en <http://www.partidonacionalistaperuano.org.pe/biografia/>

³⁹¹ Según su primer Estatuto aprobado el 29 de diciembre de 2009 entre dichos afiliados fundadores están además Ángel Custodio Heredia Palomino y Francisco Rojas Farías.

³⁹² Unión por el Perú fue fundado en 1994 como un grupo plural de políticos provenientes del cristianismo, la social democracia, el empresariado, dirigencias regionales o la izquierda para lanzar la candidatura presidencial del ex Secretario General de la ONU Javier Pérez de Cuellar a la Presidencia en las elecciones de 1995 en las que fue derrotado por Alberto Fujimori. En ese periodo su representación

Si bien no era muy conocido al inicio de la campaña no se le podría considerar un “outsider” de la política peruana (como lo fue en su momento Alberto Fujimori) pues traía consigo una trayectoria de construcción de un proyecto personal y colectivo -en un país donde ha sido tradición que los militares ocupen cargos políticos- y era identificado por la opinión pública por haber encabezado un levantamiento en la localidad de Locumba en contra del gobierno de Fujimori en octubre del 2000.³⁹³ En las elecciones de 2006 el partido mostró un alto rendimiento electoral obteniendo el primer lugar con un 30,6% de los votos pese a que se había postulado sin contar con una organización partidaria, sin la legalidad correspondiente y sin un plan coherente de gobierno.³⁹⁴ En la segunda vuelta fue finalmente derrotado por el candidato aprista Alan García.

Sin embargo, sí tuvo un discurso ideológicamente débil pero compensado con propuestas programáticas de izquierda³⁹⁵ estructurado a través de lo que se denominó “nacionalismo democrático y popular” cuyos ejes fundamentales fueron: la necesidad de un estado fuerte, una democracia para todos, una economía nacional de mercado alternativa al modelo neoliberal y la construcción de una nación multi-cultural y multi-étnica.³⁹⁶ Para, desde su diagnóstico, luchar contra una democracia oligárquica y un modelo económico socialmente excluyente.³⁹⁷ Pero ese discurso se enmarcó en un proyecto muy personalista donde el líder y su mensaje fueron lo preponderante.

Al respecto Tapia García (2009) señala que el liderazgo de Humala y el proyecto desbordaban el partido iban más allá de sus linderos lo que se observó cuando la

parlamentaria terminó fragmentándose y Pérez de Cuellar renunció a la organización. En 2000 volvieron a participar con poco éxito en las elecciones presidenciales en 2001 obtuvieron representación parlamentaria. Para 2006 tenía cierto posicionamiento en algunas regiones del interior del País. Véase RONCAGLIOLO Y MELÉNDEZ (2007), págs. 230-231.

³⁹³ PANFICHI, ALDO: *Perú Elecciones 2006. Auge y caída del Nacionalismo de Ollanta Humala*. Pontificia Universidad Católica, 2007 disponible en <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/panfichi.pdf>

³⁹⁴ TAPIA GARCÍA, CARLOS: “Acerca del nacionalismo de Ollanta” en *El pensamiento nacionalista. Jornadas de Pensamiento Político Peruano*, IDEA Internacional, Lima, 2009, págs.19-28.

³⁹⁵ LEÓN, CARLOS (2011): “EL REINO DE LA INCERTIDUMBRE: elecciones y alianzas en GANA Perú y Fuerza Social en Anti-candidatos. Guía analítica para unas elecciones sin partidos, MELÉNDEZ, Carlos (compilador). Aerolíneas Editoriales S.A.C, Lima, pág. 139.

³⁹⁶ *Op. cit.* (2009), págs. 24-25.

³⁹⁷ *Op. cit.* (2009), pág. 23.

agrupación postuló en elecciones sub-nacionales posteriores donde Humala no fue el candidato y no se obtuvieron buenos resultados; pero según este autor ello también sucedió porque la organización partidista estaba recién gestándose.³⁹⁸ Pero tampoco se podría afirmar que el Partido Nacionalista haya apostado por una estructura altamente institucionalizada o formal. Una prominente lideresa del partido lo define más bien como un espacio de “confluencia político-social”:

*“No solamente se convocaba la gente del Partido Nacionalista sino que ya desde antes del 2006 nosotros operábamos como una especie de confluencia social, no solo los militantes, los simpatizantes sino la <<fuerzas vivas>>. Venía la izquierda sin representatividad, sin inscripción vigente ante el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, venían intelectuales, personalidades que se agrupaban detrás del partido por el discurso político”.*³⁹⁹

En ese sentido se ha definido a Humala y al PNP como una forma de representación “frágil y caudillista” (propia de una arraigada tradición militar arraigada en el Perú) que logró articular los intereses de amplios sectores de menores recursos pero que hasta ese momento no había podido convertirse en organización política ni trascender el individuo.⁴⁰⁰ La ausencia de dicha organización, necesaria para lograr la movilización en época electoral, fue suplida en esta primera postulación por lo que se conoce como “los reservistas”. Ex –soldados jóvenes de origen indígena que habían servido en el Servicio Militar Obligatorio de la rama del Ejército que a su vuelta a la vida civil encontraron una forma de articularse colectivamente, aunque de manera temporal, en torno a los valores de la patria y el nacionalismo intermediando con la sociedad⁴⁰¹ pero sin que ello implicara una presencia orgánica dentro del PNP.

En diciembre de 2006, apenas cinco meses después del inicio del nuevo período presidencial y parlamentario, la alianza que tenían el Partido Nacionalista y Unión por el Perú se rompió y ambas organizaciones políticas constituyeron bancadas

³⁹⁸ *Op. cit.* (2009): pág. 21.

³⁹⁹ Entrevista personal EPNP1. Martes 07 de junio 2016.

⁴⁰⁰ Véase PANFICHI, ALDO (2006).

⁴⁰¹ *Op. cit.* (2006).

parlamentarias independientes entre sí.⁴⁰² Fue una segunda ruptura, pues a pocos meses de conocerse los resultados electorales, se produjo la renuncia al PNP de algunos congresistas electos por discrepancias con su ala más a la izquierda.⁴⁰³ A pesar de las rupturas, el bloque nacionalista se mantuvo en la oposición durante todo el período de gobierno.

Desde su derrota, toda su estrategia se orientó a ganar las elecciones de 2011. Sin embargo, para lograrlo seguían presentando serias debilidades: una militancia numerosa pero sin experiencia política y sin ideología compartida y la ausencia de una estructura partidaria estable e institucionalizada que les permitiera movilizar a sus miembros por lo cual desde una inicio la estrategia fue unir organizaciones sociales y políticas bajo el liderazgo de Ollanta Humala.⁴⁰⁴ En 2011, el PNP se presentó a las elecciones presidenciales y parlamentarias teniendo como candidato a Humala. Pero esta vez bajo una alianza que llevaba por nombre Gran Alianza Nacionalista - GANA PERÚ, integrada por el Partido Nacionalista, organizaciones de izquierda, movimientos regionales e intelectuales cuyo nombre fue adoptado para dar una imagen de amplitud que trascendiera las fronteras del partido y que respondía a la estrategia mencionada.⁴⁰⁵

En dicha oportunidad con una moderación en su discurso obtuvo el 31,7% de la votación en primera vuelta derrotando a Keiko Fujimori en la segunda, cuando dicha moderación fue más acuciada. Con lo cual, Ollanta Humala llegó a la Presidencia. Tampoco esta vez la bancada parlamentaria elegida permanecería unida pues en 2012 se iniciaron las deserciones de tres importantes congresistas de izquierda que habían participado en la alianza.⁴⁰⁶ Y en julio de 2014 se produce una nueva fractura cuando seis parlamentarios abandonan el partido para formar una bancada propia argumentando

⁴⁰² Noticia aparecida en la edición del 10 de diciembre de 2006 del diario La República disponible en <http://larepublica.pe/10-12-2006/partido-nacionalista-y-upp-oficializan-ruptura-en-el-congreso>.

⁴⁰³ *Op. cit.*(2006).

⁴⁰⁴ LEÓN, CARLOS (2011), *pág. 110*.

⁴⁰⁵ LEÓN, CARLOS (2011), *pág.113*.

⁴⁰⁶ Noticia publicada en la edición del 04 de junio de 2012 del diario La República disponible en <http://larepublica.pe/04-06-2012/veronika-mendoza-diez-canseco-y-mavila-se-van-de-gana-peru>.

la falta de democracia interna para la selección de la candidatura del partido a la Presidencia del Congreso.⁴⁰⁷

A ese momento ya se había producido un cambio en la Presidencia del partido que confirma la naturaleza endogámica y personalista del proyecto nacionalista a nivel orgánico. El 31 de diciembre de 2013 se anunció que Ollanta Humala se alejaba de la Presidencia del partido nombrándose como Presidenta interina a su esposa Nadine Heredia que hasta entonces fungía como Secretaria de Relaciones Internacionales, además de en lo público ostentar el cargo de Primera Dama; señalándose que la decisión había sido adoptada por aclamación en una asamblea partidaria en la que además se eligió a un nuevo Comité Ejecutivo.⁴⁰⁸ Heredia ha sido la persona más influyente en el partido después de Humala. Y la que mayor ascendiente ha tenido sobre él a tal punto que se ha llegado a hablar de un liderazgo compartido en una organización en la que los “círculos de confianza” que operan de una manera informal son los que tenían la influencia real por encima de las instancias orgánicas.⁴⁰⁹

Centrado en las tareas de gobierno, tampoco parece que durante el período 2011-2016 se haya podido fortalecer la organización partidista, que al igual que otras en el caso peruano, mantiene una estructura formal que no se condice necesariamente con lo que sucede en la realidad y donde la vida partidaria es débil y se prioriza la confluencia de actores que puedan aportar desde fuera del partido:

“Tenemos una estructura jerárquica, un Presidente de partido, secretarios regionales, delegados regionales, un comité ejecutivo nacional, un comité ejecutivo regional, provinciales y distritales, se cumple con eso. Pero digamos como órganos de apoyo que prestan alguna especie de asesoría y sobre los cuales reposamos, están -por ejemplo- los grandes profesionales, el grupo de intelectuales que siempre nos apoyan, la sociedad civil organizada. Tenemos una estructura jerárquica, una médula espinal

⁴⁰⁷ Noticia publicada el 24 de julio de 2014 por la Agencia Andina disponible en <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-seis-congresistas-forman-nueva-bancada-dignidad-y-democracia-516124.aspx>

⁴⁰⁸ Noticia publicada en la edición del 31 de diciembre de 2013 del Diario La República disponible en <http://larepublica.pe/31-12-2013/eligen-a-nadine-heredia-presidenta-interina-del-partido-nacionalista>.

⁴⁰⁹ LEÓN, CARLOS (2011), págs. 139-140.

*dentro del partido, pero no con las funciones de mandato o primacía sobre nosotros que somos militantes. [Pero también] es una voz escuchada que tiene peso dentro de las asambleas, estos que no siendo militantes forman parte de estos círculos, estas fuerzas vivas de apoyo al Partido Nacionalista que todavía se conservan”.*⁴¹⁰

⁴¹⁰ Entrevista personal EPNP1. Martes 07 de junio 2016.

CAPÍTULO 5: ADAPTACIONES Y RESISTENCIAS A LA REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS PERUANOS

5.1 Representación descriptiva de las mujeres en los partidos políticos peruanos: midiendo los cambios producidos (y los que no se han producido)

5.1.1 Arena organizativa: presencia de mujeres en máximas instancias ejecutivas nacionales y sub-representación de mujeres en cargos de mayor jerarquía

El primer indicador seleccionado para medir si se han producido cambios en esta arena fue el aumento de la presencia de las mujeres en la máxima instancia ejecutiva nacional de los partidos analizados conocidas como Comité Ejecutivo Nacional (CEN) en el caso peruano. Para medir dicho incremento se utilizó información disponible sobre la composición de dichas instancias en torno a cuatro hitos temporales acordes con los períodos analizados: los años 1995, 2001, 2006 y 2011. Dado que, con la excepción del Partido Popular Cristiano, las organizaciones políticas analizadas no contaban con una sistematización histórica de la composición de sus dirigencias, los datos presentados provienen en algunos casos de documentación partidista puntual o de otras investigaciones que han reconstruido su composición a través de entrevistas o consultas realizadas en un momento temporal determinado.

En los casos del Partido Aprista Peruano y el Fujimorismo no fue posible encontrar información en torno al año 2001. Asimismo es importante advertir que en el caso del Fujimorismo, dadas las diferentes formas organizativas que, con fines electorales, ha adoptado a lo largo de su existencia se ha considerado para los años 1995 y 2006 la composición del CEN de la agrupación Cambio 90 (sus siglas históricas) y, para el período 2011, el de la nueva agrupación Fuerza Popular. Apuntadas estas limitaciones en la disponibilidad de información lo que se observó es que en los tres partidos que actúan en la política peruana desde la década de los noventa -es decir el PAP, el PPC y el Fujimorismo- se produjo un importante incremento de mujeres en dichas instancias en el primer hito temporal disponible de la década del 2000 respecto del de 1995.

Cuadro 16: Composición por sexo de máximas instancias ejecutivas nacionales – CEN

Período	Hombre		Mujer			Total
	N°	%	N°	%	Variación	
Partido Aprista Peruano						
1995 -2000	21	95,5	1	4,5	-	22
2001 -2006	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2006 -2011	15	75	5	25	20,5	20
2011 -2016	22	88	3	12	-13	25
Total	58	86,6	9	13,4		67
Partido Popular Cristiano						
1995 -2000	26	78,8	7	21,2	-	33
2001 -2006	27	62,8	16	37,2	16	43
2006 -2011	30	75	10	25	-12,2	40
2011 -2016	16	76,2	5	23,8	-1,2	21
Total	99	72,3	38	27,7		137
Fujimorismo						
1995 -2000	5	100	0	0.0	-	5
2001 -2006	N.D.	N.D.	N.D	N.D.	N.D.	N.D.
2006 -2011	5	71,4	2	28,6	28,6	7
2011 -2016	13	72,2	5	27,8	-0,8	18
Total	23	76,7	7	23,3		30
Partido Nacionalista Peruano						
2006 - 2011	4	57,1	3	42,9	-	7
2011 - 2016	4	50	4	50	7,1	8
Total	8	53,3	7	46,7		15
Total general	188	75,5	61	24,5		249

Fuente: elaboración propia

El incremento más notorio fue el que se produjo en el Fujimorismo (C-90) que pasó de no tener ninguna integrante mujer en torno a 1995 a contar con un 28,6% de mujeres (2 de 7) en torno a 2006. Es decir un incremento de 28,6 puntos porcentuales. El segundo mayor incremento se presentó en el PAP que pasó de tener un 4,5% de integrantes mujeres (1 de 21) en torno a 1995 a un 25% (5 de 20) en torno a 2006; es decir un incremento de 20,5 puntos porcentuales. Ambos partidos registraban en 1995 una notoria ausencia de mujeres en sus dirigencias nacionales. No es el caso del Partido Popular Cristiano que en 1995 contaba con un mayor porcentaje de mujeres 21,2% (7 de 33) que se vio incrementado en 16 puntos porcentuales hacia 2001 cuando tuvo un 37,2% de mujeres en su ejecutiva (16 de 43), su porcentaje histórico más alto y por encima de la “masa crítica” de mujeres. Un horizonte que hasta ese momento no había sido alcanzado por ningún partido.

Sin embargo, dicha cifra se redujo en 12,2 puntos porcentuales en su siguiente ejecutiva, la de 2006, donde sólo registró un 25% de mujeres (10 de 40). Asimismo entre 2006 y 2011, se observó en los tres partidos una disminución porcentual de la presencia de mujeres. La de mayor magnitud la del PAP, 13 puntos porcentuales menos, al pasar de 25% a 12% (3 de 25). Es llamativo además que este partido nunca haya alcanzado un 30% de mujeres en las ejecutivas analizadas. En el caso del Fujimorismo y el PPC la reducción estuvo en torno al 1%. Mientras el primero pasó de 28,6% a 27,8% (5 de 18), el segundo pasó de 25% a 23,8% (5 de 21). Por su parte el Partido Nacionalista, de más reciente creación, se situó en las dos ejecutivas analizadas con una presencia de mujeres por encima del 40% y presentó un incremento de siete puntos porcentuales entre 2006, cuando registró un 42,9% de mujeres (3 de 7) y en 2011, cuando llegó a una composición paritaria (4 de 8).

Una primera conclusión general es que efectivamente se han observado cambios en todos los partidos relacionados con el incremento de mujeres en sus máximas instancias ejecutivas respecto del período de 1995 cuando aún no se había regulado una cuota legal. En el caso del PAP el promedio de presencia de mujeres en las ejecutivas en torno 2006 y 2011 es de 18,8% frente al 4,5% de 1995. En el caso del PPC el promedio de mujeres en torno a 2001, 2006 y 2011 fue de 28,6% mientras en 1995 era de 21,2%. En el caso del Fujimorismo, en torno a 2006 y 2011 fue de 25,6% frente a la ausencia total de mujeres en la Ejecutiva en torno a 1995. Y, por último, en el caso del Nacionalismo el promedio de sus Ejecutivas en torno a 2006 y 2011 fue de 46,7%.

Esta primera conclusión debe ser leída a la luz de algunos otros hallazgos. La primera que en los tres partidos (PAP, PPC y Fujimorismo), con actividad previa a la aprobación de la cuota, el gran salto en el porcentaje de mujeres se produjo entre los períodos 1995 y 2001 (2006 para el caso de partidos donde no hay información disponible a 2001) mientras que entre 2006 y 2011 se ingresó en un momento de retroceso o estancamiento. El segundo hallazgo es que -salvo la ejecutiva del PPC en torno al 2001- la presencia de mujeres siempre se ha situado por debajo del 30%. Y, el tercer hallazgo, es que sólo el Partido Nacionalista presenta una integración más igualitaria en su máxima dirigencia.

Estos hallazgos también deben ser leídos en el siguiente contexto. Como ya se ha señalado en Perú se aprobó en el año 2003 la Ley de Partidos Políticos (vigente desde noviembre de dicho año) que estableció una serie de disposiciones para regular la democracia interna de dichas organizaciones para la elección de máximas dirigencias y candidatos a cargos de elección popular. Entre ellas, la cuota del 30%, aplicable a las listas de candidatos a dichos cargos. Si bien la ley contempló tres posibles modalidades de elección (primarias abiertas, primarias cerradas y la elección a través de delegados elegidos por órganos partidarios) que deben ser organizadas por un Tribunal Electoral partidista de carácter autónomo, el que además establece las normas mas específicas de selección, estos procesos no suelen ser públicos (más allá de sus resultados) existiendo un alto margen de autonomía en su organización y algunos déficits en su transparencia.⁴¹¹

En ese sentido, Perú no escapa a la tendencia también observada en otros países del establecimiento de reglas que no suelen llevarse a cabo en la práctica o que son aplicadas con gran discrecionalidad por las dirigencias ya que este suele considerarse el espacio de mayor autonomía de unos partidos cuyos líderes muchas veces se resisten a generar modificaciones por miedo a perder el control de la organización.⁴¹² Ello no significa que no haya habido algunas excepciones y que en algunos procesos puntuales los partidos hayan solicitado asistencia técnica a organismos electorales para la organización de los procesos (tal como prevé la Ley de Partidos) o a organizaciones de la sociedad civil con experiencia en observación electoral.⁴¹³

La ausencia de información ha redundado también en un escaso estudio de los procesos específicos de selección de dirigencias en el Perú. En ese sentido sigue siendo complejo determinar cuáles han sido las interacciones de la cuota legislada con los mecanismos de selección establecidos por cada partido en cada renovación de dirigencias nacionales. Dicho esto, lo que sí se puede señalar -aún cuando es necesaria una mayor

⁴¹¹ Véase Ley 28094, arts. 19 al 27.

⁴¹² FREIDENBERG, FLAVIA: “*Democracia interna en los partidos políticos*” en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, NOHLEN, DIETER ET. AL. (compiladores), FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, pág.656.

⁴¹³ Es el caso del Partido Acción Popular en 2004 y del PAP en 2003. Véase Op. cit. (2007), págs. 658-659.

profundización sobre este tema-, es que los incrementos registrados en los CEN del PAP y del Fujimorismo podrían tener relación con el hecho de que la cuota legal en nominaciones ya estaba vigente. Ello porque la data sobre las dirigencias analizadas corresponden al año 2006 y 2008 respectivamente. Hasta cierto punto, como lo señala Martín Tanaka, respecto de la participación de las mujeres, esta medida fue útil porque *“pone el tema en la agenda de discusión, visibiliza un tema. [Los partidos] están obligados a decir algo y a considerarlo pero tengo la sensación de que, por supuesto, siguen habiendo condiciones adversas para la participación política de las mujeres en general”*.⁴¹⁴

Mientras que en el caso del PPC, que ante la ausencia de una disposición legal contaba con un porcentaje de 21,2% (7 de 26 en el período 1995-2000) y luego de 37,2% (16 de 43 en el período 2001-2006), estaríamos ante un escenario de voluntad partidista propia para una mayor presencia de mujeres que no logró ser institucionalizada en la cultura organizativa puesto que, al igual que en el caso del PAP y del Fujimorismo, la presencia de mujeres disminuyó en el siguiente período. Este descenso habla también del margen ya mencionado de discrecionalidad que tiene los partidos en sus elecciones internas y del hecho que la cuota aplica en las propias nominaciones (que a su vez pueden tener diferentes modalidades, como por ejemplo, en listas cerradas, cerradas y desbloqueadas, abiertas o por votación para cada cargo específico) y no en la composición de las propias instancias razón por la cual, salvo en el caso excepcional del PPC, dichos partidos nunca alcanzaron un 30% de mujeres en los CEN analizados.

En el caso del Partido Nacionalista, además de ser una organización que no tuvo que adaptar sus antiguas estructuras y reglas a las nuevas mínimos impuestos por la Ley de Partidos sino que surgió cuando ellas ya estaban vigentes (lo que podría facilitar la adaptación a las reglas establecidas), el hecho de que los porcentajes de mujeres estén por encima del 40% indica una voluntad política favorable a la participación de las mujeres que es ratificada por una importante dirigente partidista:

“Es parte del compromiso político del partido. Una gran influencia en ello la ha tenido la co-fundadora del mismo, la señora Nadine Heredia que ha marcado una influencia

⁴¹⁴ Entrevista personal. 24 de mayo de 2016.

*en el liderazgo de las mujeres dentro del partido pues su presencia hace y motiva a que la mujer pueda ejercer cargos dirigenciales (...). No se siente una imposición de cumplir la cuota de género. Es más, aspiramos a la paridad (...). Desde mi tribuna he visto siempre que la cuota de género ha sido un punto de partida pero lo que se busca desde el interior es alcanzar la paridad”.*⁴¹⁵

En esta caso la participación de las mujeres puede haberse visto favorecida también por el hecho de que “organizaciones más flexibles eventualmente permiten un poco más de equidad en la medida que los líderes les interese promoverla” mientras que “una mayor institucionalización implica más peso de ciertas estructuras, aparatos que suelen estar dominados por hombres”.⁴¹⁶ En ese sentido, a mayor antigüedad, burocracia y peso organizativos puede ser más difícil cambiar las rutinas y la cultura organizacional de los partidos.

Sin embargo, hay que precisar que en los casos de sub-representación de las mujeres no solo influyen factores organizacionales sino también obstáculos estructurales que limitan la auto-nominación de mujeres a dichos cargos. Pese a que varios estudios han situado la militancia de mujeres en los partidos peruanos en los últimos diez años en promedios que superan el 40%⁴¹⁷ todavía hay la percepción de que es difícil “*encontrar mujeres que quieran aceptar o que tengan el perfil (...) en ambas situaciones es muy difícil*” como señala una dirigente del Partido Aprista en relación a procesos recientes.⁴¹⁸ Otra dirigente apunta a que, incluso cuando se ha logrado fomentar una intención inicial de participar, los menores recursos logísticos, económicos o de manejo de los tiempos de las mujeres (dado que muchas siguen haciéndose cargo en mayor medida de las responsabilidades familiares) ha hecho que ellas no sigan adelante:

“(...) en algún momento se disuaden de su postulación. Ante un compañero que tiene más infraestructura o logística, declinan. Nos falta trabajar esa parte con las compañeras. Pero no es solo ver la logística, también la dedicación porque cuando una mujer asume un cargo de dirección lo hace como si fuera su casa (...) con resultados

⁴¹⁵ Entrevista personal EPNP1. 7 de junio de 2014.

⁴¹⁶ Entrevista personal Martín Tanaka. 24 de mayo de 2014.

⁴¹⁷ Véase DADOR Y LLANOS (2007), pág. 33 y LLANOS Y ROZA (2015), pág. 17.

⁴¹⁸ Entrevista personal EPAP1. 6 de junio de 2016.

*(...). Se pudo incorporar compañeras pero más de nombre y no convencidas de querer ser dirigentes (...). A los hombres les sigue interesando porque tienen las cosas resueltas”.*⁴¹⁹

Y lo económico no es una cuestión menor pues al no haberse efectivizado aún en el Perú el financiamiento público de las actividades ordinarias de las organizaciones políticas, pese a estar regulado por la Ley de Partidos, estos son cargos no remunerados que incluso implican el contar con recursos propios a ser puestos al servicio de la organización como se verá más adelante. Recursos con los que muchas mujeres no cuentan. Todo ello en un contexto en el cual, en general, el ejercicio de los cargos partidistas tampoco ofrece demasiados incentivos como para ser lo suficientemente apetecible. A la falta de incentivos económicos puede sumarse la ausencia de incentivos relacionados con la formación, experiencia o generación de capital político pues la vida partidista ha mermado considerablemente en organizaciones un poco más institucionalizadas y no ha sido el centro de poder más gravitante en las menos institucionalizadas o más informales.

En ese marco, algunas expertas en el tema de participación política de la mujer como Pilar Tello apuntan al hecho de que la militancia numérica de mujeres no ha devenido en una “masa crítica”, entendida como un grupo organizado que alcanzando un umbral numérico genere acciones para el cambio a su favor dentro la organización:

*“Hay esfuerzos aislados porque tampoco hay articulación entre ellos. Cada quien, de repente desde diferentes ángulos, está trabajando cosas y (...) en la militancia muchas han asumido el papel que tenían y no ha habido este salto para pedir algo más (...) y se mantiene el statu quo. La militancia, en general de hombres y mujeres, tampoco tiene una participación activa. Y la debilidad de los partidos políticos, que aparecen en período electoral y luego desaparecen. Por lo tanto, no forman cuadros de verdad. Entonces pierdes el contacto con el partido y lo retomas nuevamente en el proceso electoral pero no es una (...) relación directa y constante con el partido”.*⁴²⁰

⁴¹⁹ Entrevista personal EPAP2. 23 de mayo de 2016.

⁴²⁰ Entrevista personal Pilar Tello. 2 de junio de 2016.

Aunque tampoco debe descartarse -como señala la misma experta- que estén operando en las dirigencias sesgos que exigen una sobre-cualificación a las mujeres lo cual reduce la oferta de mujeres disponibles para ser consideradas como posibles líderes. Ello genera un círculo vicioso en el cual las mujeres no llegan a los cargos porque no tienen cualificaciones y experiencia pero a su vez no logran avanzar hacia la consolidación de un liderazgo propio porque no tienen la experiencia de ejercer un cargo:

*“Este argumento de que las mujeres no están preparadas sigue saliendo. Y siempre lo dicen. Hay algunas mujeres preparadas pero la mayor parte todavía les falta, les falta crecer. Pero viendo los militantes hombres que son incluidos, ellos también están en proceso de crecimiento. Se sigue juzgando más a las mujeres que a los hombres que están en las mismas condiciones pero la mirada está mucho más puesta en las mujeres”.*⁴²¹

En todo caso la existencia de este tipo de sesgos puede ser inferida más directamente a través del indicador seleccionado para medir eventuales resistencias a una mayor participación de las mujeres en los CEN: la sub-representación de mujeres en los cargos de mayor jerarquía. Es decir aquellos que, en teoría, concentran el poder partidista y podrían tener una mayor presencia o influencia en las decisiones o actuaciones claves del partido. Para ello, en base a la literatura revisada, se seleccionaron seis tipos de cargos: Presidencia, Secretaría General, Secretaría de Organización o Movilización, Secretarías responsables del manejo financiero del partido (como Secretarías de Economía o Tesorerías), Secretaría de Política y las encargadas de la elaboración de los denominados Planes de Gobierno.

Cómo se observa en el siguiente cuadro, en los Comités Ejecutivos analizados -salvo el cargo de Presidencias (en el caso del Fujimorismo en torno a 2011 cuando la organización estaba liderada por Keiko Fujimori y en el del PPC en 2006 y 2011 cuando era presidido por Lourdes Flores), una Secretaría General Colegiada (la del PPC, en 1995, integrada por Lourdes Flores, Tomás Gonzáles Reátegui y Alberto Borea) y una Secretaría de Organización en el caso de Cambio 90 (para el hito de 2006 desempeñada por Luz Salgado)- en todos los períodos el ejercicio de este tipo de cargos partidistas en

⁴²¹ Entrevista persona Pilar Tello. 2 de junio de 2016.

los Comités Ejecutivos analizados ha estado altamente masculinizado.⁴²² Incluso en el único CEN del Partido Nacionalista que se pudo analizar, en el que sí se contaba con una mención al tipo de cargo ejercido (en torno a 2006), se repitió esta tendencia pese a ser el partido con un mayor porcentaje de mujeres en estas instancias.

Cuadro 17: Presencia de mujeres en cargos de mayor jerarquía – CEN

Período	Presidencia		Secretaría General		Organización/ Movilización		Manejo Financiero		Planes de Gobierno		Política	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Partido Aprista Peruano												
1995	N.A.	N.A.	1	0	1	0	1	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
2001	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2006	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	N.A.	N.A.
2011	N.A.	N.A.	2	0	1	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Total	1	0	4	0	3	0	2	0	1	0	-	-
Partido Popular Cristiano												
1995	1	0	2	1	1	0	N.A.	N.A.	1	0	1	0
2001	1	0	N.A.	N.A.	1	0	1	0	1	0	1	0
2006	0	1	N.A.	N.A.	1	0	N.A.	N.A.	1	0	N.A.	N.A.
2011	0	1	1	0	1	0	N.A.	N.A.	1	0	1	0
Total	2	2	3	1	4	0	1	0	4	0	3	0
Fujimorismo												
1995	1	0	1	0	1	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	1	0
2001	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2006	N.A.	N.A.	1	0	0	1	1	N.A.	N.A.	N.A.	1	0
2011	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	N.A.	N.A.
Total	1	1	3	0	2	2	1	1	1	0	2	0
Partido Nacionalista Peruano												
2006	1	0	N.A.	N.A.	1	0	1	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
2011	1	0	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Total	2	0	-	-	1	0	1	0	-	-	-	-
Total general	6	3	9	1	10	2	5	1	6	0	5	0

Fuente: elaboración propia.

Entrevistadas de diferentes organizaciones coinciden en que esto responde a la persistencia en la mentalidad de las élites partidistas de una mirada hacia las mujeres muy marcada todavía por la asignación de roles más tradicionales:

⁴²² Es importante reiterar que para cada período de análisis ha sido seleccionada información disponible sobre la composición del Comité Ejecutivo que pudiera tener una coincidencia temporal total o parcial con dicho período. Fuera de esta selección algunos partidos han contado con mujeres en los más altos cargos de dirigencia aunque de manera interina. Es el caso de Mercedes Cabanillas en el PAP, que fue elegida Sub-Secretaria Nacional en un Congreso partidario del año 1990 en el que Alan García fue elegido Secretario General. En 1993, al salir García del país y exiliarse en Colombia, Cabanillas asumió dicho cargo. Otro es el caso del Partido Nacionalista Peruano en el que Nadine Heredia asumió, a fines de 2013, la Presidencia de la organización también de forma interina.

*“Por ejemplo a mí me dicen Secretaría de la Mujer y no piensan que podría tener otra Secretaría u otra cosa (...) es la mentalidad de los compañeros, yo creo que aquí habría que cambiar poco a poco (...). Todavía creo hay prejuicios, a nosotros nos ven como para un apoyo y ellos creen que en Comisión Política va a ser el Presidente un hombre”.*⁴²³

*“Si ven liderazgos femeninos es justamente para la Secretaría de la Mujer, para la Secretaría de Asuntos Sociales pero no están pensando en una mujer para la Secretaría de Política (...)”.*⁴²⁴

Sin embargo, no se puede desconocer que en algunas organizaciones -como el Fujimorismo y el PPC- dos mujeres (Keiko Fujimori y Lourdes Flores, respectivamente) han roto un techo de cristal importante al acceder a las Presidencias de sus respectivos partidos. Aunque, en el primer caso, haya tenido que ver con un liderazgo que no deja de tener un componente hereditario en el marco de una organización altamente personalista:

*“Definitivamente [la participación de la mujer] ha avanzado desde el momento en que tenemos a una mujer como líder del partido. Ha avanzado porque, mira tú, la gran responsabilidad que le estamos encargando ahora a nuestra candidata. Confiamos en ella, apostamos por ella y el sector más grande que tenemos en las encuestas, el de las mujeres, están respaldando la candidatura de Keiko”.*⁴²⁵

Y, en el segundo, esté relacionado con una larga militancia y trayectoria en diferentes posiciones partidistas en el seno de una organización conservadora con un mayor grado de institucionalidad pero en el que dicho liderazgo es definido como una “excepción consentida”:

“Evidentemente yo he hecho mi parte, porque he trabajado muchísimo. Pero a a mí me abrieron la puerta y eso no es para muchos. Entonces habiendo sido la elegida, la permitida, eso me ha dado muchas oportunidades. Las circunstancias políticas además

⁴²³ Entrevista personal EPAP3. 25 de mayo de 2016.

⁴²⁴ Entrevista personal EPPC2. 27 de mayo de 2016.

⁴²⁵ Entrevista personal EF2. 25 de mayo de 2016.

*han hecho que puedan darse momentos en los que he asumido sin dudas la responsabilidad, porque el liderazgo ha surgido de una responsabilidad y de un riesgo asumido personalmente. Pero yo consideraría que en términos generales, al interior de mi partido, que es un partido básicamente conservador y masculino, con un liderazgo fuertísimo del doctor Bedoya, yo he sido privilegiada por esta bendición que me ha abierto el camino y que los demás han acatado”.*⁴²⁶

En todo caso, una lectura conjunta de ambos indicadores revela que los cambios en el acceso de las mujeres a las máximas instancias ejecutivas, cuando se producen, son básicamente cuantitativos. Pero es en lo cualitativo, en el reparto del poder, donde se presentan las mayores resistencias. En palabras de Pilar Tello si bien como regla general *“se ha abierto la cancha para que más mujeres entren, esto no necesariamente implica que las mujeres estén tomando más decisiones dentro de los partidos”.*⁴²⁷

5.1.2 Arena organizativa: existencia de Unidades de la Mujer, jerarquía y atribuciones

Como se ha visto en el marco teórico las Unidades de la Mujer pueden cumplir un rol relevante para promover la incorporación y participación de las mujeres en las organizaciones partidistas aunque ello dependa mucho del enfoque con el que se conciba esta instancia y el peso político que pueda lograr en la organización para no convertirse en un espacio aislado o de segundo nivel respecto de otras instancias. En ese sentido, para determinar cuál ha sido la situación de estas unidades en los partidos peruanos se seleccionó como indicador de cambio el referido a la existencia o no -a nivel estatutario- de estas instancias y su integración como parte de la máxima instancia ejecutiva nacional (CEN).

Y, como indicador de resistencia, la no existencia -a nivel estatutario- de atribuciones relacionadas con la selección de candidaturas electorales y/o la elaboración de propuestas de planes de gobierno en el entendido que su ausencia podría revelar la falta de una voluntad explícita o un compromiso más formal de las organizaciones políticas para que dichas instancias promuevan una mayor participación de las mujeres y la

⁴²⁶ Entrevista personal EPPC1. 1 de junio de 2016.

⁴²⁷ Entrevista personal. 02 de junio de 2016.

representación de sus intereses. Para ambos indicadores se procedió a realizar un análisis de contenido de los estatutos partidistas seleccionando, en función de su disponibilidad y de su año de aprobación, aquellos cuya vigencia temporal coincidían total o parcialmente con los períodos de análisis de esta investigación.

En el primer caso, el del Partido Aprista Peruano, en todos los períodos analizados los Estatutos revisados contemplaban la existencia de una Secretaría de la Mujer, aunque con diferentes denominaciones: Secretaría de Organizaciones Femeninas y Populares en los dos primeros períodos, Dirección de la Mujer en la Dimensión Social en el tercero y Secretaría de la Mujer en el cuarto. En todo ellos, esta instancia integraba el Comité Ejecutivo Nacional del partido.

Cuadro 18: Existencia, jerarquía y atribuciones Unidad de la Mujer – Partido Aprista Peruano

Período asignado	Partido Aprista Peruano	Existencia Unidad Mujer	Jerarquía	Indicador Cambio	Atribuciones	Indicador Resistencia
1995-2000	Estatuto XIX Congreso 1994	Secretaría de Organizaciones Femeninas y Populares (art.42)	Integra CEN	1	Funciones de todas las Secretarías a ser establecidas en el Reglamento General de Organización y Manual de Funciones (art. 44)	No reguladas
2001-2006	Estatuto XXI Congreso 1999	Secretaría de Organizaciones Femeninas y Populares (art.41)	Integra CEN	1	Funciones de todas las Secretarías a ser establecidas en el Reglamento General de Organización y Manual de Funciones (art. 44)	No reguladas
2006-2011	Estatuto XXII Congreso 2004	Dirección de la Mujer en la Dimensión Social (art. 37)	Integra CEN	1	Funciones y atribuciones de todas las Direcciones Nacionales a ser establecidas en Reglamento General de Organización y Manual de Funciones (art. 40)	No reguladas
2011-2016	Estatuto XXIII Congreso 2010	Secretaría de la Mujer (art. 37)	Integra CEN	1	Funciones y atribuciones de todas las Direcciones Nacionales a ser establecidas en Reglamento General de Organización y Manual de Funciones (art. 40)	No reguladas

Fuente: elaboración propia en base a análisis de Estatutos del PAP.

Al ser una organización de larga data, la existencia de una instancia de este tipo precedía al primer período analizado (1995-2000). Según señala una importante dirigente que lideró dicha Secretaría entre 1982 y 1985, un hito tanto en su denominación como en el enfoque de sus actividades se dio “*a partir del 1982 [cuando] cambiamos el nombre de la Secretaría de Asuntos Femeninos a Acción Política de la Mujer*”.⁴²⁸ Desde ese año se impulsó una plataforma de género al interior del partido desde dicha Secretaría que supuso para su avance la construcción de alianzas con

⁴²⁸ Entrevista persona EPAP1. 6 de junio de 2016.

dirigentes estratégicos y que fue concebida como una forma de potenciar el caudal electoral del partido a través de los temas que aludían a los intereses de las mujeres:

*“Hubo encuentros sobre la autonomía de la mujer para decidir sobre su cuerpo y su maternidad, la no discriminación en el acceso al empleo por razón de sexo, la justicia en el salario por igual trabajo con el varón, las cuestiones de salud y abríamos el abanico a más opciones para las mujeres de cualquier especialidad. (...). No habían entrado todavía temas más polémicos como, por ejemplo, el aborto”.*⁴²⁹

Un cambio no menor si se toma en cuenta que las mujeres apristas habían desempeñado hasta entonces actividades que no eran estrictamente políticas dentro del partido, salvo en las épocas en las que el PAP afrontó la clandestinidad:

*“Estaban en la parte administrativa o en la parte logística. Cuando las mujeres se especializaban, ejecutaban labores de recaudación de fondos o también labores de registro. Me acuerdo cuando estaban en las actas. Y (...) actuando con mucho protagonismo cuando había épocas de dictaduras y persecuciones porque tenían que sacar adelante sus hogares. Entonces asumían funciones de provisión, de recursos para sus familiares. Y, en el partido, de comunicación clandestina y de apoyo por la libertad de sus esposos o padres o hijos”.*⁴³⁰

Como señala dicha dirigente, las acciones emprendidas entre 1982 y 1985 se ejecutaron “por derecho propio, como casi todo en el APRA [donde] si esperas que te den permiso te mueres (...) fue un hecho consumado”.⁴³¹ Ello habla de una apertura en su momento por parte de la organización y determinados actores pero que, sin embargo, no se llegó a institucionalizar -al menos formalmente- a través de la atribución de funciones estratégicas vía estatutaria. Como se observa en el análisis presentado (Ver cuadro 18), en relación al indicador de resistencia seleccionado, en ningún período se incluyeron atribuciones específicas para dicha instancia. Aunque también es cierto que la no definición de atribuciones estatutarias es una situación común a todas las Secretarías del partido.

⁴²⁹ Entrevista personal EPAP1. 6 de junio de 2016.

⁴³⁰ Entrevista personal EPAP1. 6 de junio de 2016.

⁴³¹ Entrevista personal EPAP1. 6 de junio de 2016.

En la actualidad las funciones que se espera sean cumplidas por esta instancia son bastante genéricas, según la Secretaria de la Mujer que a día de hoy ejerce el cargo:

“Son cuatro puntos nomás que vemos: representar a la mujer en el Comité Ejecutivo, hacer trabajo con la sociedad (cultural, político social), después captar jóvenes o líderes fuera del partido, pero no tenemos más (...). Ahora lamentablemente no es que el partido no nos dé o deje a las mujeres a un lado o algo sino que también es la cultura que está todavía (...).”⁴³²

Y tampoco desde la Secretaría se han hecho propuestas de reformas al Estatuto para dar más peso a esta instancia en aquellos temas que puedan estar relacionados con mejorar la participación de las mujeres o la representación de sus intereses lo cual es considerado como un error aún cuando se hubiera podido correr el riesgo de que dichas propuestas fueran archivadas.⁴³³

En el caso del PPC, se tuvo acceso a tres estatutos que por su temporalidad han sido considerados vigentes en los períodos 2001-2006, 2006-2011 y 2011-2016. En el primer y tercer período los estatutos vigentes contemplaban una estructura organizativa dual a nivel de Secretarías. En primer término se establecieron las Secretarías Nacionales Estructurales “encargadas de desarrollar y proyectar la estructura partidaria a nivel nacional y organizar la acción política proselitista (...)”⁴³⁴ las cuales integran el Comité Ejecutivo.⁴³⁵ Y, en segundo término, las Secretarías Nacionales en Asuntos Gubernativos “encargadas de formular políticas de desarrollo y a la vez efectuar el seguimiento de las políticas sectoriales de los gobiernos en ejercicio así como de las políticas de Estado en los asuntos de carácter permanente” (art. 40). Éstas no integran el Comité Ejecutivo Nacional.

Dicha estructura fue simplificada para el período 2006 pues ya no se recogieron en el Estatuto que incluyó las modificaciones del X y XII Congreso. Pero volvió a retomarse en el período 2011-2016 en virtud de las nuevas modificaciones acordadas por el XIII,

⁴³² Entrevista personal EPAP3 25 de mayo de 2016.

⁴³³ Entrevista personal EPAP3 25 de mayo de 2016.

⁴³⁴ Véase Estatuto IX Congreso, art.39.

⁴³⁵ Véase Estatuto IX Congreso, art. 31.

XVI y XVII Congreso Estatutario del partido. Dado que, por su concepción, son las Secretarías Estructurales las que cumplen las funciones orgánicas del partido, en caso de dualidad, sólo se ha considerado en el análisis a éstas últimas. Dicho esto, lo que se observó fue que en todos los estatutos para los períodos analizados se contemplaba la existencia de una unidad de la mujer bajo la denominación de Secretaría Nacional Estructural de la Mujer contemplándose su integración en el Comité Ejecutivo Nacional.

También en el caso del PPC, la existencia de esta unidad es anterior al período analizado. En 1966 aparece incluida en la primera dirigencia nacional bajo la denominación de Acción Cívica y Social de Asuntos Femeninos y, entre 1978 y 1984, aparece como Comité Central de la Mujer.⁴³⁶ A partir de 1984 va adoptando una serie de denominaciones como Familia, Mujer y Tercera Edad; Familia, Mujer y Sociedad; Género y de la Mujer.⁴³⁷ Los cambios de denominación también reflejan los diferentes roles que ha jugado esta instancia en función de la persona que la tenía a su cargo, en particular a partir de los años ochenta:

“Rosa Rodrigo de Raffo que era una mujer de avanzada en su tiempo, pero [cuya] visión era más bien de una mujer comprometida con lo social, con la beneficencia o con algunas actividades altruistas. Ese es una primera etapa. Luego vamos dando cabida a otro tipo de mujeres. Por ejemplo, la doctora Luz Álvarez Shultz, que llegó a ser Secretaria de la Mujer muy destacada en el partido [que] trajo la idea de formar. Era más bien la maestra (...) y con una visión de formación humana bien interesante. Ya después hemos pasado a la etapa de mujeres más jóvenes y te pongo un contraste. Mientras tú tenías una Mónica Saravia que fue Secretaria de la Mujer durante dos períodos, claramente más pro feminista, hoy hemos pasado a una chica totalmente conservadora que más bien mira con desdén estas cosas (...).⁴³⁸

⁴³⁶ Véase MADRID, CÉSAR (2011).

⁴³⁷ Op. cit. (2011).

⁴³⁸ Entrevista personal EPPC1. 01 de junio de 2016.

Cuadro 19: Existencia, jerarquía y atribuciones Unidad de la Mujer - Partido Popular Cristiano

Periodo asignado	Partido Popular Cristiano	Existencia Unidad Mujer	Jerarquía	Indicador Cambio	Atribuciones	Indicador Resistencia
1995-2001	N.D.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
2001-2006	Estatuto IX Congreso 2004	Secretaría Nacional Estructural de la Mujer (art. 39).	Integra CEN	1	Las SNE se encargan de desarrollar y proyectar estructura partidaria y organizar acción política proselitista. Dependenden de la Presidencia del Partido. En lo específico se rigen por sus manuales de organizaciones y funciones (art. 39). Encargada de promover la realización de la mujer en todos los aspectos de la vida nacional y promover los valores de feminidad, maternidad y familia (Anexo 1).	No reguladas
		Secretaría Nacional Asuntos Gubernativos Promoción de la Mujer y el Desarrollo Social (art. 40).	No integra CEN	N.A.	Las SNAG se encargan en su área de formular políticas de desarrollo y seguimiento de políticas sectoriales de gobierno y estado. Dependen de la Presidencia del partido y formulan su plan de trabajo (art. 40).	N.A.
2006-2011	Estatuto X y XII Congresos Estatutarios 2005 y 2007	Secretaría Nacional Estructural de la Mujer (art. 24 y art. 39).	Integra CEN	1	Organización y funciones específicas de órganos partidarios se rige por Reglamento de Organización y Funciones a dictarse conforme al Estatuto (art. 25). Las SNE se encargan de desarrollar y proyectar estructura partidaria y organizar acción política proselitista. En lo específico se rigen por sus manuales de organizaciones y funciones. (art. 39). Encargada de promover la realización de la mujer en todos los aspectos de la vida nacional y promover los valores de feminidad, maternidad y familia (Anexo 1).	No reguladas
2011-2016	Estatutos XIII, XVI y XVII Congresos Estatutarios 2014 y 2015.	Secretaría Nacional Estructural de la Mujer (art. 24 y art. 40).	Integra CEN	1	Organización y funciones específicas de órganos partidarios se rige por Reglamento de Organización y Funciones a dictarse conforme al Estatuto (art. 25). Las SNE se encargan de desarrollar y proyectar estructura partidaria y organizar acción política proselitista. En lo específico se rigen por sus manuales de organizaciones y funciones y dependen de la Presidencia del partido (art. 40). Encargada de promover la realización de la mujer en todos los aspectos de la vida nacional y promover los valores de feminidad, maternidad y familia (Anexo 1).	No reguladas
		Secretaría Nacional Asuntos Gubernativos Promoción de la Mujer y el Desarrollo Social (art. 41).	No integra CEN	N.A.	Las SNAG se encargan en su área de formular políticas de desarrollo y seguimiento de políticas sectoriales de gobierno y estado. Dependen del Secretario General bajo la modalidad de cargo de confianza y formulan su propio plan de trabajo (art. 41).	N.A.

Fuente: elaboración propia en base a análisis de Estatutos del PPC.

Respecto del indicador de resistencia, en el caso del PPC, aunque muy sucintamente, las funciones específicas de las Secretarías Estructurales han sido definidas siempre en un anexo de los Estatutos y en todos se utiliza la misma fórmula “Encargada de promover la realización de las mujer en todos los aspectos de la vida nacional y promover los valores de femineidad, maternidad y familia”. Una mirada muy tradicional del rol de la mujer en la sociedad que, en principio, podría considerarse coherente con el carácter conservador del partido que no incluye las atribuciones mínimas seleccionadas como claves para promover la participación y representación de las mujeres. Sin embargo, aún bajo este marco formal se han impulsado una serie de acciones (que se detallarán en siguiente punto) pues como bien señala una Ex Secretaria de la Mujer que realizó una gestión muy activa *“el estatuto describe las funciones en general para todas las secretarias. Creo que depende de quién este al frente, de hacer valer sus derechos de Secretario Nacional, de participar, de opinar, de oponerse”*.⁴³⁹

Sin embargo, tampoco los avances se han logrado institucionalizar a través de modificaciones estatutarias lo que hace que siguientes dirigencias y gestiones no continúen e incluso intenten revertir los avances que se puedan lograr:

*“La dirigencia actual no entiende la importancia de la igualdad. Tampoco entiende el concepto de género. Es más, hay una propuesta interna para que la Secretaría de la Mujer sea Secretaría de la Familia y Mujer. Están asignándole continuamente a la mujer el rol reproductivo que la sociedad normalmente le asigna.”*⁴⁴⁰

En el caso del Fujimorismo, el análisis se ha centrado en tres Estatutos, ya que no se pudo obtener un documento orgánico de esta agrupación previo al período de 2001. Para el período 2001-2006 se analizó un estatuto de Cambio 90 elaborado en el marco de la adecuación de dicha organización a los nuevos requisitos establecidos por la Ley de Partidos, entre ellos, la existencia de un documento orgánico de esta naturaleza. En dicho documento no se contempló la existencia de una Secretaría de la Mujer, una situación que se arrastra desde la estructura organizativa original de esta agrupación que -cómo ya se ha mencionado- en realidad era orgánicamente muy frágil, por no decir

⁴³⁹ Entrevista EPPC2. 27 de mayo de 2016.

⁴⁴⁰ Entrevista EPPC2. 27 de mayo de 2016.

inexistente y cuya sobrevivencia se ha basado en su funcionalidad como vehículo electoral.

La inexistencia de una estructura formal se ha suplido mediante el establecimiento de relaciones personales que también se ha expresado a través de una relación con las mujeres por fuera de la organización partidista como se desprende de lo referido por una líder histórica del Fujimorismo, quien explica así la inexistencia de esta instancia:

*“La práctica te llevaba. Además si estabas en una pobreza extrema con hiperinflación y la pobreza afectaba más a las mujeres tenías que salir a defender al sector más débil, por obligación (...). Teníamos mucho contacto con organizaciones femeninas. Tanto es así que nosotros seguimos impulsando el trabajo de mujeres, sobre todo en los programas sociales: Vaso de Leche, Comedores Populares, Clubes de Madres, Comités Vecinales; cuando yo estuve en FONCODES por ejemplo, tuve la satisfacción de ver que muchas mujeres que habían sido solamente las presidentas de estos comités de cocina pasaban [de un] (...) liderazgo de subsistencia [a] un liderazgo mucho más efectivo dentro de proyectos de inversión social”.*⁴⁴¹

Cuadro 20: Existencia, jerarquía y atribuciones Unidad de la Mujer – Fujimorismo

Período asignado	Fujimorismo	Existencia Unidad Mujer	Jerarquía	Indicador Cambio	Atribuciones	Indicador Resistencia
1995-2000	N.D.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
2001-2006	Estatuto Cambio 90 (en torno a 2005)	No establece	N.A.	0	N.A.	N.A.
2006-2011	Estatuto Fuerza 2011 (constitutivo)	Secretaría Nacional de la Mujer (art. 34 y 45)	Integra CEN	1	Las secretarías nacionales dependen jerárquicamente del Presidente y sus funciones ajustándose a lo señalado por el Estatuto son establecidas por el Reglamento de Organización y Funciones de cada una (art. 47)	No reguladas
2011-2016	Estatuto Fuerza Popular (constitutivo)	Secretaría Nacional de la Mujer (art. 34 y 45)	Integra CEN	1	Las secretarías nacionales dependen jerárquicamente del Presidente y sus funciones ajustándose a lo señalado por el Estatuto son establecidas por el Reglamento de Organización y Funciones de cada una (arts. 45 y 47)	No reguladas

Fuente: elaboración propia en base a análisis de Estatutos Cambio 90, Fuerza 2011 y Fuerza Popular.

Con la conformación de Fuerza 2011, y su posterior conversión en Fuerza Popular, los respectivos Estatutos constitutivos (que en la clasificación asignada corresponden a los

⁴⁴¹ Entrevista personal EF2. Miércoles 25 de mayo.

períodos 2006-2011 y 2011-2016) y que en realidad son en esencia un mismo texto, contemplan la existencia de una Secretaría de la Mujer aunque en este caso al igual que en el resto de Secretarías no se le asigna funciones, remitiéndose a un Reglamento de Organización y Funciones. Por lo que se desprende de lo afirmado por una destacada parlamentaria del Fujimorismo pareciera que esta instancia no realiza mayores actividades pues se señaló que los temas relacionados con los intereses de las mujeres se trabajaban a nivel parlamentario.⁴⁴²

Finalmente, para el caso del Partido Nacionalista, en ninguno de los tres Estatutos analizados (uno para cada uno de los períodos establecidos) se encontró regulada una instancia orientada específicamente a las actividades de las mujeres. Como ya se ha señalado esta organización es altamente personalista y débilmente institucionalizada por lo que las actividades orientadas a dicho sector, sobre todo en la etapa de gobierno del partido, se han realizado por fuera de la organización y teniendo como eje el liderazgo de Nadine Heredia y desde una perspectiva de gobierno (Primera Dama y Presidenta interina), como señala una dirigente del partido:

*“Su presencia es muy marcada y los Secretarios Generales, los comités provinciales siempre han trabajado con ella en este papel activista de las políticas públicas implementadas por este gobierno. Son, digamos, una especie de voceros de estas políticas públicas. No tenemos una Secretaría pero ahora que enfrentamos un nuevo panorama con una nueva reingeniería, en el sentido de que debemos proceder a nuevas elecciones internas y ver con qué número de militantes contamos, estoy segura que contar con una debe de ser un aporte”.*⁴⁴³

Cuadro 21: Existencia, jerarquía y atribuciones Unidad de la Mujer - Partido Nacionalista Peruano.

Período asignado	Partido Nacionalista Peruano	Existencia Unidad Mujer	Jerarquía	Indicador Cambio	Atribuciones	Indicador Resistencia
2001-2006	Estatuto 2005	No establece	N.A.	0	N.A.	N.A.
2006-2011	Estatuto 2009	No establece	N.A.	0	N.A.	N.A.
2011-2016	Estatuto 2015	No establece	N.A.	0	N.A.	N.A.

Fuente: elaboración propia en base a Estatutos PNP.

⁴⁴² Entrevista personal EF1. 23 de mayo de 2016.

⁴⁴³ Entrevista personal PNP1. 7 de junio de 2016.

5.1.3 Arena electoral: mujeres en nominaciones parlamentarias, cumplimiento de la cuota y ubicaciones en las listas

Cómo se ha explicado en la parte metodológica de esta investigación el análisis del desempeño de los partidos seleccionados en la arena electoral se circunscribió al ámbito parlamentario nacional. Previamente es importante mencionar cuáles son las reglas electorales que rigen la elección del Congreso Peruano las que han sufrido algunas modificaciones a lo largo del tiempo.

Entre 1980 y 1990, en base a lo dispuesto por la nueva Constitución de 1979, el parlamento peruano tuvo una composición bicameral con una Cámara de Diputados de 180 representantes y una de Senadores con 60. Sin embargo, mientras que la elección de 1980 se realizó a través de una postulación en lista única y sin voto preferencial, en 1985 se modificó la legislación para otorgar al electorado un doble voto preferencial de carácter voluntario mecanismo que también fue utilizado en las elecciones de 1990.⁴⁴⁴ Este mecanismo preferencial consiste en la posibilidad que tiene el electorado de alterar el orden de la lista presentada por los partidos al seleccionar dos candidaturas que con sus votos van adquiriendo pre-eminencia.

A partir de la convocatoria del Congreso Constituyente Democrático y la aprobación de la nueva Constitución de 1993 se estableció un Parlamento unicameral con 120 representantes y se promulgó la Ley Orgánica de Elecciones (LOE) estableciéndose la circunscripción única de elección, con nominación en lista y doble voto preferencial que rigieron en las elecciones de 1995 y 2000.⁴⁴⁵ Una nueva reforma a la LOE realizada a fines de 2000 sustituyó el distrito electoral único por un distrito electoral múltiple utilizando como fórmula para la asignación de escaños la denominada cifra repartidora y manteniendo el doble voto preferencial a excepción de las circunscripciones donde se elegía a un parlamentario, donde el voto preferencial era sólo uno.⁴⁴⁶ Con estas reglas se eligió el Congreso en 2001, 2006 y 2011.

⁴⁴⁴ TUESTA SOLDEVILLA, FERNANDO (2013): “Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú” en *POLITAI Revista de Ciencia Política*, Año 4, Segundo semestre, No. 7, Lima, págs. 110-112.

⁴⁴⁵ *Op. cit.* (2013).

⁴⁴⁶ *Op. cit.* (2013).

Una última modificación constitucional, realizada en 2009, elevó el número de parlamentarios de 120 a 130, creándose el nuevo distrito electoral de Lima Provincias.⁴⁴⁷ Así se pasó de 25 a 26 circunscripciones electorales. A pesar de estas modificaciones, en términos de clasificación de los sistemas electorales, el peruano es considerado como un sistema de Representación Proporcional,⁴⁴⁸ con nominación en lista cerrada y desbloqueada y doble voto preferencial. Un sistema en el que, como ya se ha explicado, se encuentra vigente una cuota legal en virtud del cual en las listas presentadas por los partidos no puede haber menos del 30% de candidaturas de hombres o mujeres. Aunque el porcentaje originalmente regulado fue de 25%, éste solo se aplicó a las elecciones de 2000. En las siguientes elecciones, tras la regulación de su incremento, la cuota aplicada fue de 30%.

Cuadro 22: Regulación legal de cuota para cargos legislativos y características elección

Año	Porcentaje de cuota regulada	Porcentaje de cuota efectiva J.N.E.	Tipo de elección	Número de escaños Congreso
1995	No aplica	No aplica	Elección en circunscripción nacional única	120
2001	30%	33,8 (44 de 130)	Elección en circunscripciones múltiples	120
2006	30%	36,2% (47 de 130)	Elección en circunscripciones múltiples	120
2011	30%	37,1% (52 de 140)	Elección en circunscripciones múltiples	130

Fuente: elaboración propia.

⁴⁴⁷ Véase Ley 29402.

⁴⁴⁸ NOHLEN, DIETER: “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios” en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, NOHLEN, DIETER ET. AL. (comps.), FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, pág. 308.

a. Incremento de porcentaje de mujeres en nominaciones: una primera mirada

Al analizar el primer indicador, el aumento del porcentaje de mujeres en nominaciones parlamentarias en las listas que el Jurado Nacional de Elecciones dio por inscritas, se observó que en los tres partidos que actuaban en la política peruana a 1995 hubo incrementos de entre 20 y 30 puntos porcentuales en la nominación de mujeres. Así mientras el número de mujeres presentadas en las nominaciones de 1995 fue de 11,8% (14 de 119) en el PAP, 11,7% (14 de 120) en el PPC y 10,8% (13 de 120) en el Fujimorismo, en 2001 esos mismos partidos por efectos de la cuota presentaron un 33,3% (43 de 129), 35,7% (46 de 129) y 41,1% (51 de 124), siendo los fujimoristas, quienes más candidatas presentaron.

En esta primera mirada no cabe duda que la aplicación de la cuota tuvo un alto impacto que ya se había experimentado entre 1995 y 2000 (elección no analizada en esta investigación) cuando el porcentaje de mujeres parlamentarias presentadas por todos los partidos pasó de 10,8% (13 de 120) a 21,7% (26 de 120), es decir se duplicó.⁴⁴⁹

⁴⁴⁹ *DADOR Y LLANOS (2007), pág. 75.*

Cuadro 23: Nominaciones a cargos legislativos desagregado por sexo - Elecciones 1995-2011

Año	Hombre		Mujer			Total
	N°	%	N°	%	Incremento	
Partido Aprista Peruano						
1995	105	88,2	14	11,8	-	119
2001	86	66,7	43	33,3	21,6	129
2006	83	63,8	47	36,2	2,8	130
2011	76	58,5	54	41,5	5,4	130
Total	350	68,9	158	31,1	-	508
Partido Popular Cristiano						
1995	106	88,3	14	11,7	-	120
2001	83	64,3	46	35,7	24	129
2006	77	61,1	49	38,9	3,2	126
2011	82	59,9	55	40,1	1,3	137
Total	348	68	164	32	-	512
Fujimorismo						
1995	107	89,2	13	10,8	-	120
2001	73	58,9	51	41,1	30,3	124
2006	76	62,3	46	37,7	-3,4	122
2011	81	59,1	56	40,9	3,2	137
Total	337	67	166	33	-	503
Partido Nacionalista Peruano						
2006	73	57,9	53	42,1	-	126
2011	84	60,4	55	39,6	-2,5	139
Total	157	59,2	108	40,8	-	265
Total general	1192	66,7	596	33,3	-	1788

Fuente: elaboración propia en base a candidaturas inscritas por el Jurado Nacional de Elecciones.

Sin embargo, en las elecciones de 2006, si bien los tres partidos se situaron por encima del 30%, el Fujimorismo disminuyó en tres puntos porcentuales la nominación de mujeres pasando de 41,1% a 37,7% (46 de 122), una reducción de 3,4 puntos porcentuales. Mientras el PAP y el PPC la incrementaron en torno a tres puntos porcentuales pasando de 33,3% a 36,2% (47 de 130) y de 35,7% a 38,9% (49 de 126), respectivamente. En las elecciones de 2006 compitió por primera vez el Partido Nacionalista que en dicha oportunidad postuló un 42,1% de mujeres (53 de 126). Aunque cinco años después, en 2011, retrocedió 2,5 puntos porcentuales al nominar un 39,6% (55 de 139). Después de la caída referida -producida entre 2001 y 2006- se observó que para 2011, en el PAP, el PPC y el Fujimorismo se presentaron ligeros incrementos que situaron a todos estos partidos por encima del 40% de mujeres candidatas.

Por tanto, una primera conclusión al mirar en conjunto los cuatro períodos es que los tres partidos que actuaban en la política peruana antes de la aprobación de la cuota han mostrado cambios en la nominación de mujeres lo que se expresó en un incremento de su presencia en las listas en relación a 1995. En el caso del PAP, el promedio de mujeres que compitieron en 2001, 2006 y 2011 fue de 37% cuando en 1995 se nominaron sólo un 11,8% de mujeres. En el caso del PPC el promedio, en esos mismos tres períodos, fue 38,2% cuando en 1995 las mujeres nominadas fueron 11,7%. En el caso del Fujimorismo el promedio en esos tres períodos fue de 39,9% cuando en 1995 habían presentado un 10,8% de mujeres. Y, en el caso del PNP, el promedio de mujeres presentadas en 2006 y 2011 fue de 40,8%.

También hay que matizar que este no ha sido un proceso linealmente ascendente ni permanente pues algunas agrupaciones como el Fujimorismo o el Partido Nacionalista han presentado ligeros retrocesos respecto de sus porcentajes de nominaciones. Aun así se puede afirmar que hubo un impacto directo de la cuota legal que ha tenido diversas tipos de manifestaciones. El primero, sin duda, cuantitativo. Hay más mujeres candidatas que cuando no se había regulado legalmente una cuota. El segundo, simbólico, pues tal como señala Fernando Tuesta *“ha permitido mostrarse a mujeres que antes, a lo largo de estos 20 años, no eran conocidas y que han tenido un papel fundamental [para cambiar un] antes [donde] lo políticamente correcto era probablemente ser machista, entonces me da gusto que esto haya cambiado”*.⁴⁵⁰

El tercero, la cuota ha influido en el inicio de ciertos cambios en la cultura política relacionados con las percepciones dentro de los partidos respecto de la participación de las mujeres y su naturalización. Cambios que se van produciendo lentamente, tal como observan dos importantes dirigentes partidistas:

“La cuota ha permitido que se promueva más participación y el partido diga cada 4 o 5 años ¿de dónde sacamos mujeres? Entonces comienzan a buscar candidatas mujeres. Por lo menos piensan que las necesitan y sí he escuchado necesitamos promover liderazgo y no estar rellenando la lista”.⁴⁵¹

⁴⁵⁰ Entrevista personal Fernando Tuesta. 2 de junio de 2016.

⁴⁵¹ Entrevista personal EPPC2. 27 de mayo de 2016.

*“Creo que la lógica de todas las normas de legislación positiva [es que] las mujeres pasen de ser lo excepcional a convertirse en [algo]natural. Como todavía hoy es lo excepcional (...) tiene las virtudes que hemos comentado. En lo interno tiene las desconfianzas que nacen de ser el fenómeno nuevo: ¿cómo será?, ¿cómo vendrá?. Hasta que llegará un día en que se asuma con naturalidad, entonces ya será un fenómeno más cotidiano de nuestra sociedad”.*⁴⁵²

Pero ello no significa que se hayan vencido todas las resistencias a una acción afirmativa que es obligatoria y que se cumple en algunos casos *“a regañadientes pero ya está en la norma”*.⁴⁵³ Sin embargo, al ser un factor de cambio externo las élites siempre tienen un margen de interpretación de la norma que se puede traducir, por ejemplo, en una voluntad de mantener e incluso superar los estándares mínimos o de intentar morigerar el impacto del factor externo en el statu quo partidario.

b. Incrementos en relación a la “cuota efectiva”: ¿hasta dónde llega la voluntad partidista para incrementar las nominaciones de mujeres?

Si bien es cierto con el primer indicador de cambio en la arena electoral se pudo extraer una primera conclusión preliminar respecto del ritmo mayormente ascendente en la incorporación de mujeres en las nominaciones al Parlamento, lo cierto que es la voluntad de los partidos no sólo de cumplir la cuota establecida sino de mejorarla se debe medir a través de un segundo indicador de cambio: el aumento en el porcentaje de mujeres en listas parlamentarias con respecto a la cuota legal efectiva establecida. En el caso peruano se denomina así “al número mínimo de candidatos o candidatas que, según lo dispuesto por el Jurado Nacional de Elecciones deben presentar los partidos para cumplir la cuota de género en cada circunscripción, número que se calcula respecto del total de candidaturas por presentar y que no necesariamente se corresponde con el número de escaños en juego”.⁴⁵⁴

Esta cuota efectiva se ha regulado a través de resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) emitidas para cada proceso electoral. En el 2001 la Resolución No.

⁴⁵² Entrevista personal EPPC1. 1 de junio de 2016.

⁴⁵³ Entrevista personal EPAP1. 6 de junio de 2016

⁴⁵⁴ LLANOS Y TELLO (2012), págs. 55-56.

68- 2001-JNE estableció que había que presentar 130 candidaturas en 25 circunscripciones de las cuales 44 debían corresponder a mujeres; sin embargo esta resolución fue cuestionada por la Defensoría del Pueblo, la Presidenta de la Comisión de la Mujer del Congreso y el movimiento feminista Manuela Ramos ya que en algunos distritos electorales, debido al número de escaños en juego, la cuota efectiva era menor a 30%, siendo que el porcentaje regulado es un mínimo.⁴⁵⁵

Esto sucedió, por ejemplo, en La Libertad que tenía tres escaños donde el Jurado interpretó que la cuota se cumplía con dos personas del sexo en minoría (un 28,5%) y no con tres, lo que hubiera representado un 42,8%.⁴⁵⁶ Pese a las reclamaciones interpuestas para que el número global se elevara de 44 a 47 el JNE mantuvo su posición,⁴⁵⁷ quedando como porcentaje global a cumplir un 33,8%. En 2006, el propio Jurado corrigió esta situación a través de las Resoluciones 303-2005 y 304-2005, entendiendo que la cuota peruana es un mínimo y estableciendo que se debían presentar 130 candidaturas, en 25 circunscripciones, de las cuales 47 debían ser del sexo en minoría; es decir un 32,6%.⁴⁵⁸

Finalmente en 2011 -cuando el número de escaños del Congreso pasó de 120 a 130 y las circunscripciones de 25 a 26- el Jurado Nacional de Elecciones estableció que debían presentarse 140 candidaturas de las cuales 52 (un 37,1%) debían corresponder al sexo en minoría.⁴⁵⁹ Cabe señalar que en todas las elecciones el sexo en minoría han sido las mujeres. Si se observa el siguiente cuadro, se puede concluir que, salvo el caso del PAP en las elecciones 2001 (-0.5%), todas las organizaciones políticas han superado en términos porcentuales la cuota efectiva a nivel global (es decir tomando en cuenta las candidaturas en el total de circunscripciones en conjunto). Y ha sido el Fujimorismo el que históricamente ha presentado un mayor margen de mejora lo que sucedió en las elecciones de 2001: 7,3 puntos porcentuales, es decir 7 mujeres postuladas por encima del mínimo efectivo legal. En segundo lugar estuvo el PNP, en 2006, con un incremento de 5,9 puntos porcentuales lo que equivalía a 6 mujeres adicionales.

⁴⁵⁵ Véase VILLANUEVA FLORES, ROCÍO (2004), págs. 62-63.

⁴⁵⁶ *Op. cit.* (2004), pág. 63.

⁴⁵⁷ *Op. cit.* (2004), pág. 63.

⁴⁵⁸ DADOR Y LLANOS (2007), pág. 56.

⁴⁵⁹ LLANOS Y TELLO (2012), pág. 56.

Cuadro 24: Incremento de mujeres nominadas al parlamento en relación a “cuota efectiva”

AÑO	NUMERO MÍNIMO	% CUOTA EFECTIVA	No.	FUJIMORISMO		PAP			PPC			PNP		
				% mujeres	Aumento	No.	% mujeres	Aumento	No.	% mujeres	Aumento	No.	% mujeres	Aumento
1995	N.A.	N.A.	13	10,8	N.A	14	11,8	N.A	14	11,7	N.A	N.A.	N.A.	N.A.
2001	44	33,8	51	41,1	7,3	43	33,3	-0,5	46	35,7	1,9	N.A.	N.A.	N.A.
2006	47	36,2	46	37,7	1,5	47	36,2	0	49	38,9	2,7	53	42,1	5,9
2011	52	37,1	56	40,9	3,8	54	41,5	4,4	55	40,1	3	55	39,6	2,5

Fuente: Elaboración propia en base a candidaturas inscritas por el Jurado Nacional de Elecciones.

Sin embargo, dichos márgenes de incremento, vistos con más detalle y salvo las dos excepciones comentadas, siempre estuvieron por debajo de los cinco puntos porcentuales lo que suponía en el mejor de los casos presentar cuatro mujeres más y, en el peor, dos o tres mujeres adicionales. Si bien es el Fujimorismo el que en mayor medida ha tendido a llevar más mujeres también es cierto que en 2006 presentó el número exacto. Por su parte, el PPC ha sido una organización que en todas las elecciones ha presentado dos o tres mujeres por encima de la cuota efectiva lo que ha supuesto un incremento máximo de 3 puntos porcentuales. Y en el caso del PNP, aunque siempre se ha mantenido por encima de la cuota efectiva, en 2011 tuvo un incremento de sólo 2,5 puntos porcentuales lo que equivalía a tres mujeres más.

Finalmente, fue el PAP el que no sólo incumplió la cuota efectiva (en 2001) sino el que menos incrementos presenta (0 en 2006 y 4,4 puntos en 2011 que en términos absolutos representaban dos mujeres). Ello porque como señala una importante dirigente de dicho partido: *“siempre se trata de poner una más o dos más que la cuota. Tampoco es que quieran poner lista alternada, ahí sí los hombres defienden a sangre y fuego su territorio. Entonces cumplen la cuota y para ellos es suficiente, no le ponen cortapisa”*.⁴⁶⁰ Una afirmación que aplica para aquellas organizaciones que cómo hemos mencionado introducen incrementos mínimos que no alteran sustantivamente la composición de las nominaciones en términos de mayor equilibrio entre sexos y que además suelen oscilar a lo largo de cada elección lo que induce a pensar que no necesariamente hay una apuesta institucional y permanente (salvo el caso del Fujimorismo) por llevar mujeres más allá de los mínimos legales establecidos.

⁴⁶⁰Entrevista personal EPAP1.6 de junio de 2016.

Sobre la ausencia de un mayor número de mujeres existe cierto consenso en representantes de los partidos más antiguos y burocratizados en que -al igual que para el caso de postulaciones a dirigencias partidistas- persisten problemas de “oferta” de mujeres dispuestas a postular para poder cumplir con la cuota, en un contexto de desprestigio de la política en el Perú pero también por un tema de recursos necesarios para afrontar una competencia electoral en la que por discriminaciones estructurales suelen partir con desventaja:

*“Ha sido una dificultad buscar mujeres adecuadas para poder representarnos en la lista. Cuando digo adecuadas me refiero a calificadas (...). Muchas mujeres tampoco desean participar porque la política se ha vuelto violenta, agresiva. Entonces la mujer porque va a perder la tranquilidad de su trabajo, de su hogar, para meterse a recibir palos de un partido político si es que llega a un Congreso”.*⁴⁶¹

*“Tengo que reconocer que las cuotas, sobre todo porque hemos puesto mucha cuota en el Perú (...), traen algunas dificultades en la confección de las listas, en la vida práctica de lo concreto”.*⁴⁶²

*“Se visibiliza a compañeras que a veces ni están convencidas que podrían hacerlo. Hay que persuadirlas, no solo por completar una cuota, sino por la necesidad de tener representación de mujeres (...). Lo sufrimos en cada proceso electoral, en algún momento para completar la cuota. Y, en otro, para hacer visibles liderazgos de mujeres que quieren participar en política pero dicen no tengo recursos (...). Nosotros les decimos su capital es lo que haz trabajado”.*⁴⁶³

Sin embargo, estos problemas de oferta parecen no afectar a las organizaciones menos institucionalizadas y con menos estructura orgánica como el Fujimorismo: *“Quizás a veces ha habido mujeres que se les ha echado mano para llenar la cuota pero en el Fujimorismo siempre hemos tratado y siempre hemos superado la cuota”.*⁴⁶⁴ O como el Nacionalismo que expresa una voluntad de llevar más mujeres que no necesariamente

⁴⁶¹ Entrevista personal EPAP1.6 de junio de 2016.

⁴⁶² Entrevista personal EPPC1. 1 de junio de 2016.

⁴⁶³ Entrevista personal EPAP2. 24 de mayo 2016.

⁴⁶⁴ Entrevista personal EF3. 31 de mayo de 2016.

puede materializar: *“Yo no he sentido un sesgo hacia la mujer en el Partido Nacionalista, más bien he encontrado lugares donde no hemos podido postular a más mujeres porque faltan liderazgos regionales (...). Son gente que tienen una vida de base activa en sus comités pero que no se quieren involucrar mucho (...), te hablo de la realidad de Ica”*.⁴⁶⁵

c. Más mujeres candidatas, pero, ¿en qué posiciones?

El indicador de resistencia seleccionado para esta arena fue el porcentaje de mujeres que ocupaban la posición No. 1 en las listas electorales presentadas por las organizaciones políticas. Si bien se podría argumentar que en un sistema electoral como el peruano la ubicación es irrelevante pues el electorado cuenta con un doble voto preferencial y puede alterar el orden de la lista, lo cierto es que análisis realizados previamente han mostrado que hay más posibilidades de ser electo cuanto más se acerca la ubicación asignada al primero de la lista.⁴⁶⁶ Y, más específicamente, se ha afirmado que el electorado peruano es “más proclive a usar su voto preferencial confirmando a los candidatos que ocupan la cabeza de la lista”⁴⁶⁷, es decir la posición No. 1.

Ubicación que, además, tiene un fuerte carácter simbólico en la medida que las organizaciones políticas suelen otorgarla a candidatos que perciben como líderes de peso en la organización (que a su vez cuentan con mayores recursos para la negociación e incidencia orientados hacia la obtención de mejores lugares) o capaces de generar un importante arrastre de votación hacia la lista. En ese sentido, la sub-representación de mujeres en dichas posiciones puede ser considerada como una resistencia al cambio, una vez producida una mayor proporción de candidaturas:

“Cuando estás en una competencia en la que va a haber voto preferencial la gente quiere estar en mejor lugar. Obviamente los dirigentes, los llamados a elegir se resisten y guardan su reserva para varones y para mujeres. Pero sí pues, el grupo que tiene más capacidad de decisión normalmente tiende a cerrar y peor al interior del país (...)”.⁴⁶⁸

⁴⁶⁵ Entrevista personal PNP1. 7 de junio de 2016.

⁴⁶⁶ Véase TUESTA (2013), págs.115-116.

⁴⁶⁷ Véase DADOR Y LLANOS (2007), pág. 82.

⁴⁶⁸ Entrevista personal EPPC1. 1 de junio 2016.

*“En el 2006 que yo postulé yo fui el primer cupo de mujer y era el número 14 (...). Es un tema básicamente de cercanía, de reconocimiento a la trayectoria partidaria entre comillas. Hay pocas mujeres, no hay tantas, yo supongo que si hubiera una histórica la pondrían también en uno de los primeros pero ponen a los históricos porque son más hombres”.*⁴⁶⁹

Los datos relacionados con este indicador pueden observarse en el siguiente cuadro. En primer término es importante señalar que, como ya se explicó en párrafos previos, la elección del Congreso peruano en 1995 se realizó en lista única. En dicha elección tanto el Fujimorismo como el PPC llevaron como cabezas de lista a una mujer mientras que el PAP llevó a un hombre. En base a las entrevistas realizadas, se puede afirmar que en ambos casos, además de las características personales, profesionales y de trayectoria partidista y parlamentaria de ambas candidatas, estuvo detrás el peso político del apoyo de los líderes con mayor poder en el partido.

En el caso del PPC ya se ha hecho alusión a la “excepción consentida” que significó la promoción de Lourdes Flores con el respaldo de Luis Bedoya Reyes: *“los demás, de mi generación o los mayores, consintieron que esta mujer joven tuviera una oportunidad y que era el rostro femenino cuando el partido comenzaba a desarrollar”.*⁴⁷⁰ Por su parte quien fuera cabeza de lista del Fujimorismo señala que fue el propio Ex – Presidente Fujimori quien como *“muestra de aprecio al trabajo de la mujer escogió que fuera la número uno. Y (...) a lo interno también bajo su liderazgo me propuso a mi ser candidata a la Presidencia del Congreso, (...) una muestra del apoyo, pese a que tenía otros compañeros de mayor trayectoria, de mayor edad, prestigio o presencia, (...) apostar por una mujer”.*⁴⁷¹

⁴⁶⁹ Entrevista personal PPC2. 27 de mayo de 2016.

⁴⁷⁰ Entrevista personal EPPC1. 1 de junio de 2016.

⁴⁷¹ Entrevista personal EF3. 31 de mayo de 2016.

Cuadro 25: Ubicación en posición No. 1 en listas electorales desagregadas por sexo

Elecciones	Hombre		Mujer		Total
	N°	%	N°	%	N°
Partido Aprista Peruano					
1995	1	100	0	0	1
2001	20	80	5	20	25
2006	22	88	3	12	25
2011	19	79,2	5	20,8	24
Total	62	82,7	13	17,3	75
Partido Popular Cristiano					
1995	0	0	1	100	1
2001	20	80	5	20	25
2006	14	58,3	10	41,7	24
2011	24	92,3	2	7,7	26
Total	58	76,3	18	23,7	76
Fujimorismo					
1995	0	0	1	100	1
2001	17	73,9	6	26,1	23
2006	18	72	7	28	25
2011	18	72	7	28	25
Total	53	71,6	21	28,4	74
Partido Nacionalista del Perú					
2006	17	70,8	7	29,2	24
2011	19	73,1	7	26,9	26
Total	36	72	14	28	50
Total general	209	76	66	24	275

Fuente: elaboración propia en base a candidaturas inscritas por el Jurado Nacional de Elecciones.

A partir de 2001, la elección se realizó en circunscripción múltiple y lo que se observó es que -salvo la excepción en la elección del 2006 del Partido Popular Cristiano que llevó un 41,7% (10 de 24) de mujeres en la primera posición- las organizaciones analizadas en todos los casos habían incluido como cabezas de lista a menos de un 30% de mujeres, porcentaje que en base a la cuota aprobada podría considerarse como un umbral para determinar el cambio. Por tanto, en líneas generales, si bien en virtud de la cuota los partidos han nominado más mujeres, se puede afirmar que existen resistencias para ubicar a las mujeres en posiciones más competitivas. Ello implica que las lógicas de nominación en las que los candidatos hombres se ubican en lugares pre-eminentes no se han visto sustancialmente alteradas.

Este hallazgo admite algunas precisiones. Es el PAP la organización más reacia a ubicar mujeres en esta posición pues en 2001 apenas fueron un 20% (5 de 25) y, en 2006, un 12% (3 de 25). En el extremo opuesto se encuentran el Fujimorismo y el Partido Nacionalista, las organizaciones que más mujeres han llevado como cabeza de lista. El primero un 28% en 2006 (7 de 25) y en 2011 (7 de 25) y un 26,1% (6 de 23) en 2001. El segundo un 29,2% (7 de 24) en 2006 y un 26,9% (7 de 26) en el 2011. En un rango medio se ubica el PPC que ha experimentado oscilaciones importantes. Mientras en 2001 presentó un 20% (5 de 25), en 2006 presentó un 41% (10 de 24) y en 2011 un 7,7% (2 de 26) lo cual podría tener que ver con su estrategia de conformación de alianzas con otras organizaciones políticas para encarar las elecciones lo que podría mermar su capacidad de colocar a sus militantes en las posiciones No. 1 (y en este caso más mujeres). O también con un cambio en la proclividad de la organización hacia la promoción de los liderazgos de las mujeres en estas posiciones.

5.1.4 Arena gobierno-legislativo: presencia de mujeres en grupos parlamentarios y acceso a posiciones de poder y cargos de mayor jerarquía

La aplicación de la cuota -aún con resistencias- ha mostrado impactos en el incremento del número de mujeres nominadas al Parlamento aunque, en general, con una voluntad de cumplimiento que traducida en cifras supera levemente lo estrictamente exigido por los mínimos legales. Ha habido también un impacto en la elección de mujeres ya que, como se ha mencionado, su presencia global en el Congreso ha pasado de 10,8%, cuando no se había regulado la cuota legalmente, a porcentajes que han estado por encima del 20% (salvo en 2001 cuando su representación fue de 18,1%).

Si se observa el dato de bancadas parlamentarias de los partidos analizados tenemos que en todos los períodos observados, en términos absolutos, es el PNP la organización que -pese a haber participado solo en dos elecciones- ha llevado más mujeres al Congreso (27 de 92, lo que equivale a 29,3% de total de electos por este partido). En segundo lugar figura el Fujimorismo (24 de 120, lo que equivale a un 20%). En tercero, el PAP (13 de 76, lo que equivale a un 17,1%). Y, en cuarto lugar, el PPC (12 de 49, lo que equivale a un 24,5%). Es decir, las agrupaciones más nuevas no sólo muestran una mejor performance a la hora de nominar mujeres sino que sus mujeres nominadas presentan también un mayor rendimiento electoral en una elección que se realiza bajo

un sistema de representación proporcional, con nominación en lista cerrada y desbloqueada, y doble voto preferencial voluntario.

Un sistema electoral que -según la opinión predominante en la literatura- no puede garantizar un número de mujeres electas al menos similar al porcentaje de cuota ni potenciar su eficacia pues para ello se requiere su combinación con nominaciones en listas cerradas y bloqueadas y que en su diseño se cuente con mandatos de posición.⁴⁷² En el que, además, el voto preferencial genera una “lógica fratricida” en la medida que los candidatos necesitan ganar más votos que sus propios compañeros de partido lo que los obliga a diferenciarse también internamente a costa de las dinámicas de colaboración.⁴⁷³

Y en un contexto en el que no se ha regulado el financiamiento público para las campañas electorales ni topes de gasto al financiamiento privado. Por tanto, con estas reglas, al postular por cualquier partido son esenciales para la competencia contar con un capital político, profesional o social propio; recursos económicos; recursos logísticos y de acceso mediático. Recursos que ninguna agrupación política proporciona porque aquellos que recauda financieramente de fuente privada en etapa electoral se orientan a las campañas presidenciales:

*“A la hora de la campaña se acercan a la mujer si es poderosa en votos o si tiene alguna posibilidad de aceptación social grande sino no hacen nada por ayudarla. Entonces la mujer corre sola según sus capacidades y según sus recursos. Y siempre la mujer tiene un poquito de desventaja porque no tiene las relaciones que tiene los varones para recaudar fondos o colaboraciones materiales, de propaganda, de volantes, para cualquier candidatura”.*⁴⁷⁴

“El factor económico es muy fuerte para las mujeres, el hombre como sea se la <<recursea>> y se mete, es más aventurado en eso. La mujer es más segura, casualmente por el hecho de que nosotras pensamos dos veces las cosas, que no vas a

⁴⁷² Véase DEL CAMPO Y LUENGO, 2008; JONES, 2008; ARCHENTI Y TULA, 2008; ROZA ET. AL., 2010.

⁴⁷³ Véase TUESTA, 2013, pág. 114.

⁴⁷⁴ Entrevista personal EPAP1. 6 de junio de 2016.

*arriesgar todos tus ahorros en algo que de repente no liga. O sea, somos mucho más precavidas. Entonces a veces no te lanzas así nomás. Y, de repente, es una mujer valiosa, entonces habría que buscar la fórmula de incorporarla”.*⁴⁷⁵

Pero, incluso con estas limitaciones al momento de competir electoralmente, la proporción de mujeres en los grupos parlamentarios (bancadas) de los partidos se ha visto en general incrementada si se compara con su presencia en el período de 1995 aunque no haya sido un avance linealmente ascendente en todos los casos y en todos los períodos pues la presencia de mujeres se ve afectada también por el mejor o peor desempeño electoral de sus propios partidos en determinados momentos. En el caso peruano los “grupos parlamentarios” son definidos por el artículo 37 del Reglamento del Congreso como un conjunto de congresistas que comparten ideas o intereses comunes que pueden ser conformados por los partidos o alianzas que hayan obtenido representación parlamentaria siempre que cuenten con un número mínimo de parlamentarios que hasta junio de 2016 era de seis.

Si se mira los datos se tiene que en el caso del PAP, si en 1995 no hubo ninguna mujer electa, en los siguientes períodos el número osciló entre 1 (25% de la bancada en 2011) y 8 (22,2% en 2006). En el PPC si en 1995 solo hubo 1 mujer electa en 2001/2006 hubo 3 (17,6% y 25% de la bancada respectivamente) y en 2006 hubo 5 (29,4% de la bancada). El caso del Fujimorismo es particular. En 1995 las mujeres electas fueron 7 (10,4% de la bancada) en un contexto en el cual el partido tenía mayoría absoluta en el Congreso. En 2001, las primeras elecciones tras la destitución de Alberto Fujimori como Presidente, el Fujimorismo obtuvo solo 3 representantes en Congreso, todas mujeres. A partir de 2006 el número de mujeres se ha ido incrementado pasando de 5 (38,5% de la bancada) en dicho año a 9 en 2011 (24,3%). Finalmente, el PNP en 2006 obtuvo 15 mujeres electas (33,3% de la bancada) y 12 (25,5%) en 2011.

Los datos presentados para esta medición son los registrados al momento de la elección porque en el Parlamento peruano, como consecuencia de la debilidad de las organizaciones políticas, la construcción de alianzas coyunturales de carácter electoral o los efectos no deseados del voto preferencial existe una importante tasa de abandono de

⁴⁷⁵ Entrevista personal EF2. 25 de mayo de 2016.

los grupos parlamentarios debido a que muchos de los candidatos y electos están poco identificados ideológica y programáticamente con los partidos por los que postulan careciendo de lazos firmes con ellos.⁴⁷⁶ En ese sentido, salvo el caso del Partido Aprista y del Fujimorismo, los grupos parlamentarios no necesariamente han mantenido su número de integrantes a lo largo de cada legislatura multiplicándose las bancadas, proliferando grupos parlamentarios de independientes que no representan a una organización política específica dado el escaso número de congresistas que se requiere para su constitución (seis).

Aunque también ha sucedido que algunas organizaciones políticas en elecciones puntuales han obtenido un número inferior de representantes por lo que han tenido que hacer alianzas a nivel parlamentario para poder constituir dichos grupos. Ello les permite acceder a personal, recursos y ambientes para el desarrollo de sus funciones, presentar candidatos para la Mesa Directiva y Comisiones y, como se explicará en detalle en otro acápite, canalizar propuestas legislativas.⁴⁷⁷

⁴⁷⁶ TUESTA, 2013, pág. 114 y DELGADO GÜEMBES, César: “Calidad y condiciones de desempeño de la representación, a propósito de cuatro estudios sobre el Congreso Peruano” en *Estudios sobre el Congreso Peruano. Grupos Parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional*, Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral y Universidad Antonio Ruiz de Montoya, 2009, pág. 189.

⁴⁷⁷ Véase artículo 37 del Reglamento del Congreso.

Cuadro 26: Hombres y mujeres electos al Parlamento (1995-2011)

Período	Hombre		Mujer		Total
	N°	%	N°	%	N°
Partido Aprista Peruano					
1995	8	100	0	0	8
2001	24	85,7	4	14,3	28
2006	28	77,8	8	22,2	36
2011	3	75	1	25	4
Total	63	82,9	13	17,1	76
Partido Popular Cristiano					
1995	2	66,7	1	33,3	3
2001	14	82,4	3	17,6	17
2006	12	70,6	5	29,4	17
2011	9	75	3	25	12
Total	37	75,5	12	24,5	49
Fujimorismo					
1995	60	89,6	7	10,4	67
2001	0	0,0	3	100	3
2006	8	61,5	5	38,5	13
2011	28	75,7	9	24,3	37
Total	96	80	24	20	120
Partido Nacionalista del Perú					
2006	30	66,7	15	33,3	45
2011	35	74,5	12	25,5	47
Total	65	70,7	27	29,3	92
Total general	261	77,4	76	22,6	337

Fuente: elaboración propia en base a información del Congreso del Perú.

Por tanto, una mirada en perspectiva después de 1995 nos dice que aún con limitaciones, obstáculos y/o retrocesos se ha producido una mayor presencia de mujeres en los grupos parlamentarios de los partidos analizados. Dado que los factores que determinan la elección de más o menos mujeres por partido responden a variables como el sistema electoral y las condiciones de una competencia de carácter personalizado (debido al voto preferencial) se ha optado por analizar la existencia de cambios a través de indicadores que midan la voluntad de los partidos, de un lado, de incorporar a las mujeres en aquellos cargos que implican una mayor responsabilidad dentro del grupo parlamentario y, del otro, a través de la existencia o no de una distribución equitativa en la integración de aquellos espacios desde donde se realiza pre-eminentemente la labor parlamentaria. Para cada uno de estos indicadores se contempló a su vez el respectivo indicador de resistencia, como se verá a continuación.

a. La coordinación de la bancada: mujeres en cargos de portavoz (vocerías)

En el caso peruano, además de la Mesa Directiva encargada de representar y dirigir la marcha del Parlamento, existe lo que se denomina la Junta de Portavoces compuesta por los integrantes de dicha Mesa y un portavoz elegido anualmente por cada grupo parlamentario. Creada en la legislatura 2001-2006, esta es una de las instancias más importantes en la organización legislativa y con una importante influencia en la definición de la agenda parlamentaria. En su seno se decide la elaboración del cuadro de comisiones a ser aprobado por el Consejo Directivo y el Pleno; la exoneración bajo determinados requisitos del envío a comisión y la publicación de proyectos de ley o la agenda de las sesiones y las prioridades en el debate (aunque con el voto de la mayoría legal de parlamentarios).⁴⁷⁸

El portavoz de cada grupo, además de integrar dicha Junta, ejerce una representación de cara a la opinión pública y las otras instancias parlamentarias al comunicar las opiniones o decisiones del grupo parlamentario. En consecuencia, es un cargo de gran importancia para la organización política. Es por ello que como primer indicador de cambio en esta dimensión se optó por medir el incremento del porcentaje de mujeres a lo largo de los cuatro períodos en la titularidad de dichos cargos incluyendo las variaciones que se hubieran producido en razón de reemplazos. Dichos cargos además cuentan, dependiendo de cada grupo parlamentario, con uno o más suplentes. El desempeño de las mujeres en cargos de suplencia fue considerado como indicador de la existencia de resistencias.

Respecto del indicador de cambio, si se observan los datos de portavoces titulares se tiene que en dos partidos, el Fujimorismo y el Partido Aprista Peruano, ninguna mujer había sido portavoz en ninguna de las cuatro legislaturas analizadas. En el caso del PPC, sólo una mujer lo fue en la legislatura 2001-2006 lo que representó el 20% (1 de 5) del total de personas que ejercieron dicho cargo. Y, en el caso del PNP, dos mujeres lo fueron en la legislatura 2006-2011- lo que representó el 33% (2 de 9) del total de portavoces en dicha legislatura. Pero no hubo ninguna en la de 2011-2016. Se puede concluir por tanto que, no habiendo en general incrementos, el ejercicio de estos cargos

⁴⁷⁸ Véase el artículo 31 del Reglamento del Congreso.

en dos partidos (Fujimorismo y PAP) ha estado totalmente masculinizado y, en otros dos (PPC y PNP), hubo una clara predominancia de portavoces masculinos siendo la presencia de mujeres una excepcionalidad.

Cuadro 27: Parlamentarias que han ejercido el cargo de Portavoz titular por grupo parlamentario

Período	Hombre	Mujer			Total general
	N°	N°	%	Variación	
Partido Aprista Peruano					
2001 - 2006	5	0	0.0	-	5
2006 - 2011	7	0	0.0	-	7
2011 - 2016	4	0	0.0	-	4
Total	16	0	0.0	-	16
Partido Popular Cristiano					
2001 - 2006	4	1	20	-	5
2006 - 2011	5	0	0.0	-20.0	5
2011 - 2016	5	0	0.0	-	5
Total	14	1	6,7		15
Fujimorismo					
2001 - 2006	N.A.	N.A.	N.A	-	N.A.
2006 - 2011	5	0	0.0	-	5
2011 - 2016	5	0	0.0	-	5
Total	10	0	0.0	-	10
Partido Nacionalista Peruano					
2006 - 2011	9	2	18,2	-	11
2011 - 2016	5	0	0.0	-18.2	5
Total	14	2	12,5	-	16
Total general	49	3	5,8		52

Fuente: Elaboración propia en base a información del Congreso del Perú.

Contrariamente, al analizar los cargos de portavoces suplentes, se observó que en ninguna de las legislaturas la presencia de mujeres había estado por debajo del 20% en cada partido. Así el promedio de mujeres en las tres legislaturas en el caso del PAP fue de 37,5% (6 de 16), en el PPC de 34,8% (8 de 23), en el Fujimorismo de 37,5% (6 de 16) y en el PNP de 34,8% (5 de 21). Es decir que, cuando se trata de un cargo de menor jerarquía, las organizaciones políticas muestran una mayor apertura a la incorporación de mujeres. Mirados ambos indicadores en conjunto, se puede concluir que existe una resistencia de las organizaciones políticas a una composición más equilibrada de posiciones con mayor poder dentro de la vida parlamentaria.

Cuadro 28: Parlamentarias que han ejercido el cargo de Portavoz suplente por grupo parlamentario

Período	Mujeres		Hombres		Total
	N°	%	N°	%	
Fujimorismo					
2001 - 2006	NA	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
2006 - 2011	2	40	3	60	5
2011 - 2016	4	36,4	7	63,6	11
Total	6	37,5	10	62,5	16
Partido Aprista Peruano					
2001 - 2006	3	60	2	40	5
2006 - 2011	3	30	7	70	10
2011 - 2016	1	20	4	80	5
Total	7	35	13	65	20
Partido Nacionalista Peruano					
2006 - 2011	2	22,2	7	77,8	9
2011 - 2016	3	25	9	75	12
Total	5	23,8	16	76,2	21
Partido Popular Cristiano					
2001 - 2006	3	50	3	50	6
2006 - 2011	2	22,2	7	77,8	9
2011 - 2016	3	37,5	5	62,5	8
Total	8	34,8	15	65,2	23

Fuente: elaboración propia en base a información del Congreso del Perú.

¿Cuáles son las razones que pueden explicar esta situación? Según varias entrevistadas este tipo de decisiones son tomadas por la propia bancada aunque también es cierto que puede existir una selección previa por parte de los máximos líderes del partido político al que corresponde la bancada⁴⁷⁹ o una coordinación con máximas instancias de la organización política para seleccionar a la persona. Cuando se indagó sobre cuáles podrían ser los requisitos o el perfil que se debía cumplir para acceder a dichas posiciones las entrevistadas hicieron alusión a criterios como la experiencia parlamentaria, el poseer habilidades políticas o un buen desempeño de cara a los medios de comunicación:

“(…) En vocerías sí se trataba de que sean los más experimentados, con más tiempo en el partido. Y, si es a su vez miembro de la Dirección Política, mejor. Porque tiene que

⁴⁷⁹ Entrevista personal EF1. 23 de mayo de 2016.

*haber una coherencia entre la Dirección Política del partido y la posición que uno asume en el pleno. No pueden cruzarse”.*⁴⁸⁰

*“Gané la representación en 2006 (...). Y ahí intervino alguien [y dijo] necesitamos experiencia en la vocería y tiene que ser alguien que ya ha estado en el Parlamento, no le faltaba razón, éramos gobierno y necesitamos a alguien que conociera muy bien la dinámica (...).”.*⁴⁸¹

*“No es tanto la experiencia sino el hecho de que puedan tener mayor facilidad con la entrada en medios y vas descubriendo, se quiera o no, que el hombre tiene mayor facilidad que las mujeres. Por eso te decía que la capacitación para media training para mujeres es muy importante. Y otras que somos voceras naturales que no necesitamos estar oficiales. También por habilidades políticas”.*⁴⁸²

*“Digamos es un colegiado: un vocero titular y dos voceros alternos y siempre se ha cuidado que haya una mujer ahí; básicamente se ha privilegiado la experiencia. Quienes han sido nuestros voceros han sido Presidentes de la Mesa Directiva, han sido ex parlamentarios de la primera promoción”.*⁴⁸³

Aunque también otras entrevistadas mencionaron que habían declinado de ejercer estos cargos o que su bancada había buscado un reparto equilibrado de comisiones o cargos de portavoz que en determinado momento había generado que estos últimos recaigan en parlamentarios y no en parlamentarias:

“Y ya en este año con el que cerramos el período legislativo, nosotras somos las que no hemos querido asumir esa función. Inicialmente a mí me dijeron para asumir la vocería en este periodo final pero me parecía que yo estaba abarcando mucho. Soy congresista, había sido ministra durante tres años, había alcanzado a ser la Primera Ministra y [no

⁴⁸⁰ Entrevista personal EPAP1. 6 de junio de 2016.

⁴⁸¹ Entrevista EPAP2. 24 de mayo de 2016.

⁴⁸² Entrevista EF2. 25 de mayo de 2016.

⁴⁸³ Entrevista PNP1. Martes 7 de junio de 2016.

*quería] retornar del Ejecutivo para ocupar el espacio de alguien que muy bien podía desarrollarlo”.*⁴⁸⁴

*“Obviamente se prioriza. Por ejemplo, un parlamentario no había sido presidente de ninguna comisión porque no había querido entonces se le dio la vocería a él porque la pidió. Si yo lo hubiera pedido antes seguramente me hubiera tocado a mí. Uno va optando (...) tú tienes la opción de.”*⁴⁸⁵

Al respecto habría que precisar que el cargo de portavoz se elige anualmente. Si bien los mandatos legislativos duran cinco años, cada legislatura tiene una temporalidad anual dentro de dicho período. Por tanto, si no existen cambios dentro de cada legislatura, las bancadas tienen un mínimo de cinco voceros durante cada período. Aunque es cierto que en el contexto político-parlamentario es importante la búsqueda de determinados perfiles o habilidades para un cargo de mayor responsabilidad los argumentos referidos a la experiencia o a determinadas habilidades podrían ser atendibles al inicio de cada legislatura y, suponiendo, que no haya en la bancada ninguna mujer con experiencia parlamentaria o habilidades político- mediáticas lo que suele ser bastante improbable.

Por tanto, en particular en los partidos que no han tenido ninguna mujer como titular en estos cargo -el PAP y el Fujimorismo- y el PPC, que solo ha tenido una, lo que parece estar operando es lo que la literatura ha denominado “techo de cristal”, es decir reglas informales o barreras invisibles para ascender que hace que las mujeres sean desestimadas por aquellos grupos que fungen de seleccionadores⁴⁸⁶, en este caso bancadas constituidas mayoritariamente por hombres para quienes la experiencia y las habilidades político- mediáticas están asociadas a lo masculino.

b. El trabajo legislativo: la distribución de comisiones y presidencias de comisiones

Según el Reglamento del Congreso existen cuatro tipos de comisiones: ordinarias, especiales, de investigación y de ética parlamentaria. El análisis realizado en este punto

⁴⁸⁴ Entrevista PNP1. 7 de junio 2016.

⁴⁸⁵ Entrevista personal EPPC3.1 de junio de 2016.

⁴⁸⁶ Véase VALCÁRCEL (2008).

sólo se centró en las comisiones ordinarias que son aquellas que estudian y dictaminan los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso ejerciendo su función legislativa y de fiscalización; aunque su número depende de la estructura del Estado, la cual reflejan sectorialmente, a día de hoy existen veinticuatro comisiones de este tipo⁴⁸⁷. Salvo la Comisión de Inteligencia, cuya composición permanece igual durante las cinco legislaturas de cada período legislativo, el resto de comisiones varían en su integración anualmente.

Son los grupos parlamentarios los que en primera instancia confeccionan una propuesta de integración de comisiones en consulta con sus integrantes quiénes deben participar como mínimo en una y como máximo en cinco, máximo que incluye a todos los tipos de comisión.⁴⁸⁸ Esta primera propuesta es alcanzada a la Presidencia del Congreso quien realiza el reparto de comisiones y sus integrantes en función de tres criterios: pluralidad, especialidad y proporcionalidad. El peso numérico de la bancada es además el referente que guía la asignación de las presidencias de las comisiones⁴⁸⁹. Sobre los mecanismos específicos que utiliza cada grupo parlamentario para definir que congresista es asignado a cada comisión los grupos suelen contar con reglas propias que en algunos casos se repiten entre partidos.

Por ejemplo, en el caso del Fujimorismo, en primer término se consulta a los parlamentarios cuál es la comisión en la que les interesa participar, posiciones que se suelen respetar salvo que haya varias personas interesadas en una misma posición supuesto en el cual se abre a votación de toda la bancada y se intenta rotar anualmente.⁴⁹⁰ En el caso del PPC son también los integrantes de la bancada los que solicitan internamente integrar una comisión en función de sus intereses y se suele establecer un número máximo de veces para el ejercicio de un cargo de modo de garantizar una mínima alternancia. Sobre esta base y el número de comisiones y cargos asignados se procede a acordar la integración.⁴⁹¹

⁴⁸⁷ Véase art. 35 del Reglamento del Congreso.

⁴⁸⁸ Véase art. 35 del Reglamento del Congreso.

⁴⁸⁹ Véase art. 35 del Reglamento del Congreso.

⁴⁹⁰ Entrevistas personales EF1 y EF3. 23 de mayo y 31 de mayo de 2016, respectivamente.

⁴⁹¹ Entrevista personal EPPC. 31 de mayo de 2016.

En el PAP se distribuyen las vocerías (titulares y suplentes), la presidencia de las comisiones y la integración de las comisiones en conjunto respetando también los intereses temáticos de los parlamentarios y compatibilizándolos con un criterio de alternancia para que todos roten siempre aunque dependiendo (igual que en el resto de partidos) de las comisiones que le hayan sido asignadas a la organización que pueden no coincidir con los intereses de los parlamentarios; aunque también influye el peso político de la persona y las estrategias de negociación que pueda generar respecto de sus colegas para acceder o permanecer en una posición titular o en cargos de jerarquía dentro de una comisión.⁴⁹²

En suma, para el reparto de comisiones si bien influye una primera voluntad partidista para proponer la participación de sus integrantes, en base a sus intereses y al consenso que a través de mecanismos de coordinación o votación se puedan construir, dicha voluntad está mediatizada por las reglas institucionales del propio Congreso y por el peso numérico de las bancadas pues las más grandes tendrán acceso a más comisiones. Tomando en cuenta estos factores el indicador de cambio que se previó fue la diferencia en el promedio de comisiones de las que formaron parte hombres y mujeres durante cada período legislativo. Para el cálculo del indicador, por cada partido y período, se dividió el número de mujeres en comisiones parlamentarias entre el número de mujeres integrantes de cada bancada para obtener el promedio y se hizo lo propio con los legisladores.

Analizando los datos por partido se tuvo que en el caso del PAP (salvo en la legislatura de 1995 -2000 donde no hubo mujeres) el número promedio de comisiones integradas por hombres y mujeres era muy similar. De hecho en la legislatura 2001-2006 las mujeres integraron en promedio una comisión más que los hombres (14 vs. 13). En el caso del PPC, en las legislaturas 2001-2006 y 2006 – 2011, las mujeres integraron en promedio un número mayor de comisiones que los hombres: 12,7 vs. 8,4, una diferencia de cuatro comisiones y 11,2 vs. 10,1 respectivamente, es decir una comisión de diferencia. Mientras que en 2011-2006 fue a la inversa, los hombres integraron más comisiones que las mujeres (10,9 vs. 9,3), casi dos comisiones de diferencia.

⁴⁹² Entrevistas personales EPAP1 y EPAP2. 6 de junio y 23 de mayo de 2016, respectivamente.

En el caso del Fujimorismo (salvo el periodo 2001-2006 que no admite diferencias ya que solo fueron electas mujeres) vemos que en el período 1995-2000 mientras las mujeres integraron en promedio 9,1 comisiones los hombres integraron 10,8; es decir dos comisiones de diferencia. En el período 2006-2011 las mujeres integraron 12,4 comisiones y los hombres 14,1, en torno a dos comisiones de diferencia. Sin embargo, en el período 2011-2016 las mujeres participaron en 15,3 comisiones y los hombres en 12,9 (nuevamente una diferencia de dos comisiones esta vez favorable a las parlamentarias). Finalmente en el caso del PNP, en el período 2006-2011, las mujeres integraron en promedio una comisión más que los hombres (9,7 vs. 8,8) aunque en 2006- 2011 integraron en promedio cinco comisiones menos (8,9 vs. 13,5).

En suma, en algunos períodos las parlamentarias han integrado un mayor número de comisiones en promedio y, en otros, los parlamentarios. Y, en la mayoría de casos, las diferencias estuvieron en torno a dos comisiones. Salvo en el caso del PPC para el período 2001-2006 cuando las mujeres en promedio participaron en cuatro comisiones más que los hombres y el caso del PNP en 2011-2016 cuando los hombres integraron en promedio cinco comisiones más que las mujeres.

Cuadro 29: Promedio de comisiones integradas por parlamentarios y parlamentarias

Período Legislativo	Mujeres en comisiones		Proporción mujeres Grupo Parlamentario		Promedio comisiones mujeres	Hombres en comisiones		Proporción hombres en Grupo Parlamentario		Promedio comisiones hombres
	N°	%	N°	%		N°	%	N°	%	
Partido Aprista Peruano										
1995-2000	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	-	79	100	8	100	9,9
2001-2006	56	15,3	4	14,3	14	311	84,7	24	85,7	13,0
2006-2011	101	22,2	8	22,2	12,6	354	77,8	28	77,8	12,6
2011-2016	12	24,5	1	25	12	37	75,5	3	75	12,3
Total	169	17,8	13	17,1	13	781	81,7	63	82,9	12,4
Partido Popular Cristiano										
1995-2000	8	33,3	1	33,3	8	16	66,7	2	66,7	8
2001-2006	38	24,4	3	17,6	12,7	118	75,6	14	82,4	8,4
2006-2011	56	31,6	5	29,4	11,2	121	68,4	12	70,6	10,1
2011-2016	28	22,2	3	25	9,3	98	77,8	9	75	10,9
Total	130	26,9	12	24,5	10,8	353	73,1	37	75,5	9,5
Fujimorismo										
1995-2000	64	9	7	10,4	9,1	645	91	60	89,6	10,8
2001-2006	18	100	3	100	6	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
2006-2011	62	35,4	5	38,5	12,4	113	64,6	8	61,5	14,1
2011-2016	138	27,6	9	24,3	15,3	362	72,4	28	75,7	12,9
Total	282	20,1	24	19,2	11,8	1120	79,9	96	80,8	11,7
Partido Nacionalista Peruano										
2006-2011	146	35,5	15	33,3	9,7	265	64,5	30	66,7	8,8
2011-2016	107	18,4	12	25,5	8,9	473	81,6	35	74,5	13,5
Total	253	18,3	27	17,1	9,4	738	81,7	65	70,7	11,4
TOTAL	834	21,8	76	22,6	11,0	2992	78,2	261	77,4	11,5

Fuente: elaboración propia en base a información del Congreso del Perú.

Si leemos estos datos a la luz de los factores ya mencionados -referidos a las reglas institucionales de asignación de comisiones por parte del parlamento (en función del peso de grupo parlamentario), las inclinaciones temáticas de los propios legisladores y legisladoras y los mecanismos de decisión (a través del consenso o la votación) para la integración de estas instancias adoptados en cada bancada- se podría decir que su mayor acceso a cargos parlamentarios que configuró un cambio para las dinámicas de los grupos parlamentarios antes masculinizados no trajo consigo diferencias o exclusiones por parte de las mujeres en la participación en el trabajo parlamentario a través de las comisiones.

Por tanto, podría afirmarse que no existen sesgos de género en su asignación. Sin embargo, para poder tener una mirada más integral fue necesario observar los resultados de la aplicación del primero de los indicadores de resistencia seleccionados: la existencia de diferencias en el número promedio de integración de comisiones consideradas como de mayor jerarquía. Para esta investigación se incluyeron en esta categoría a las comisiones de Constitución y Reglamento, la de Presupuesto y Cuenta General de la República, la de Economía, la de Relaciones Exteriores y la de Fiscalización y Contraloría. Por tanto, el análisis se hizo sobre un volumen mucho menor de comisiones. Para el cálculo del indicador, por cada partido y período, para obtener el promedio se dividió el número de mujeres en comisiones parlamentarias de mayor jerarquía entre el número de mujeres integrantes de cada bancada. Y se hizo lo propio con los legisladores.

Al observar los datos por partido se tuvo que en el caso del PAP, cuando hubo hombres y mujeres electos, en todos los períodos el promedio de hombres en comisiones de mayor jerarquía superó al de las mujeres. Y el número promedio de presencia de mujeres en este tipo de comisiones se fue reduciendo período tras período. En 2001-2006 las mujeres integraron en promedio 2 de estas comisiones y los hombres 3,3. En 2006 -2011 las mujeres integraron en promedio 1,4 y los hombres 4,1 y en 2006-2011 no integraron ninguna y los hombres 5.

Cuadro 30: Promedio de integración de comisiones de mayor jerarquía por parte de parlamentarios y parlamentarias

Período Legislativo	Mujeres en comisiones de mayor jerarquía		Proporción mujeres Grupo Parlamentario		Promedio comisiones mayor jerarquía mujeres	Hombres en comisiones de mayor jerarquía		Proporción hombres en Grupo Parlamentario		Promedio comisiones mayor jerarquía hombres
	N°	%	N°	%		N°	%	Nº	%	
Partido Aprista Peruano										
1995-2000	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	-	22	100	8	100	2,8
2001-2006	8	9,2	4	14,3	2	79	84,7	24	85,7	3,3
2006-2011	11	8,8	8	22,2	1,4	114	77,8	28	77,8	4,1
2011-2016	0	0	1	25	0	15	75,5	3	75	5
Total	19	7,6	13	17,1	1,5	230	81,7	63	82,9	3,7
Partido Popular Cristiano										
1995-2000	2	40	1	33,3	2	3	66,7	2	66,7	1,5
2001-2006	5	12,2	3	17,6	1,7	36	75,6	14	82,4	2,6
2006-2011	16	29,1	5	29,4	3,2	39	68,4	12	70,6	3,3
2011-2016	9	25,7	3	25	3	26	77,8	9	75	2,9
Total	32	23,5	12	24,5	2,7	104	73,1	37	75,5	2,8
Fujimorismo										
1995-2000	12	85,7	7	10,4	1,7	2	14,3	60	89,6	0,03
2001-2006	1	100	3	100	0,3	N.A	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
2006-2011	20	55,6	5	38,5	4	16	44,4	8	61,5	2
2011-2016	36	80	9	24,3	4	9	20	28	75,7	0,3
Total	69	68,3	24	19,2	3	27	26,7	96	80,8	0,3
Partido Nacionalista Peruano										
2006-2011	15	13,8	15	33,3	1	94	86,2	30	66,7	3,1
2011-2016	20	13,8	12	25,5	1,7	125	86,2	35	74,5	3,6
Total	35	13,8	27	17,1	1,3	219	86,2	65	70,7	3,4
TOTAL	155	21,1	76	22,6	2,0	580	78,9	261	77,4	2,2

Fuente: elaboración propia en base a información del Congreso del Perú.

En el caso del Partido Popular Cristiano, mientras en el período 1995-2000 las mujeres integraron en promedio 2 de estas comisiones los hombres integraron 1,5. En 2001-2006 se revirtió la situación y las mujeres integraron en promedio menos comisiones de este tipo que los hombres: 1,7 vs. 2,6. Y ya en los períodos 2006-2011 y 2011-2016 hay una integración muy similar en torno a un promedio de 3 para hombres y mujeres. Por lo tanto, haciendo un balance de las cuatro legislaturas podría decirse que en el PPC se observó una distribución más equitativa en la participación de este tipo de comisiones.

En el caso del Fujimorismo, la presencia de mujeres en comisiones de mayor jerarquía ha sido siempre mayor que la de los hombres. En 1995-2000 el promedio fue de 1,7 vs. 0,03. En 2006-2011 fue en promedio de 4 vs. 2 y, en 2011-2016, fue de 4 vs. 0,03. Es decir que en el Fujimorismo ha habido una predisposición clara y permanente, incluso desde antes de la aprobación de la cuota, hacia la incorporación de mujeres en este tipo de comisiones. Finalmente, en el caso del PNP, se ha producido la situación inversa: en las dos legislaturas en las que ha tenido representación parlamentaria los hombres han

tenido promedios superiores que las mujeres. En 2006-2011 el promedio para las parlamentarias fue de 1 y el de los hombres de 3,1 y, en 2011-2016, fue de 1,7 vs. 3,6 respectivamente.

En conclusión, mientras en dos partidos -el Fujimorismo y el PPC- no se presentaron resistencias para la incorporación de mujeres en comisiones de mayor jerarquía en otros dos -el PAP y el PNP- se observó una presencia sostenidamente predominante de parlamentarios a lo largo de los cuatro períodos en estas comisiones. En consecuencia, habría que profundizar sobre este tema para identificar si estas situaciones se producen por sesgos de género al momento de la distribución de la presencia en estos espacios que tratan los temas considerados de mayor peso en la agenda parlamentaria.

Dicho esto, el segundo indicador de cambio previsto en esta arena de gobierno legislativo, relacionado con el acceso a cargos de mayor jerarquía dentro de las propias comisiones, fue la existencia de diferencias en el promedio de presidencias de comisiones ordinarias ejercidas por hombres y mujeres. Para el cálculo del indicador por cada partido y período para obtener el promedio se dividió el número de mujeres en presidencias de comisiones parlamentarias de mayor jerarquía entre el número de mujeres integrantes de cada bancada. Y se hizo lo propio con los legisladores. En paralelo, el indicador de resistencia contemplado fue el de diferencias en el promedio de presidencias de comisiones de mayor jerarquía para lo cual por cada partido y período para obtener el promedio se dividió el número de mujeres que hubieran ejercido presidencias de comisiones parlamentarias de mayor jerarquía entre el número de mujeres integrantes de cada bancada. Y un cálculo similar se realizó para el caso de los hombres.

Como se observa en el siguiente cuadro, que contiene los datos del indicador de cambio, en el caso del PAP en las legislaturas de 2001-2006 y 2006-2011 los parlamentarios y parlamentarias ejercieron en torno a una presidencia de comisiones ordinarias. Sin embargo, en 2011- 2016 mientras las mujeres ejercieron en promedio 2, los hombres no llegaron ni a una (0,3). En el caso del PPC, mientras en el período legislativo 1995-2000 ni hombres ni mujeres ejercieron ninguna presidencia, en el período 2001-2006 los hombres ejercieron 0,8 y las mujeres 1,7. En el período 2006-2011 los hombres tuvieron

un promedio de 1,25 en el ejercicio de presidencias y las mujeres 0,4. Contrariamente en 2011-2016 las mujeres tuvieron en promedio 0,7 y los hombres 0,3.

En el caso del Fujimorismo, nuevamente en el período 1995-2000, se observó que ya existía una predisposición partidista para ubicar a las mujeres en estos puestos: en promedio las parlamentarias desempeñaron 2,7 presidencias de comisiones y los parlamentarios 1,5. Para el período 2006-2011 las diferencias entre hombres y mujeres fueron reducidas aunque las mujeres presentan un promedio mayor: 0,6 vs. 0,3. Y, por último, en 2011-2016 hombres y mujeres desempeñaron en torno a una comisión.

Cuadro 31: Promedio de presidencias de comisiones ordinarias desempeñadas por parlamentarios y parlamentarias

Período	Presidencias de comisiones hombres		Proporción hombres Grupo Parlamentario		Promedio Presidencias comisiones ordinarias hombres	Presidencia de comisiones mujeres		Proporción mujeres Grupo Parlamentario		Promedio Presidencias comisiones ordinarias mujeres
	N°	%	N°	%		N°	%	N°	%	
Partido Aprista Peruano										
1995	0	0	8	100	0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
2001	27	84,4	24	85,7	1,1	5	15,6	4	14,3	1,3
2006	28	82,4	28	77,8	1	6	17,6	8	22,2	0,8
2011	1	33,3	3	75	0,3	2	66,7	1	25	2
Total	56	81,2	63	82,9	0,9	13	18,8	13	17,1	1
Partido Popular Cristiano										
1995	0	0	2	66,7	0	0	0	1	33,3	0
2001	11	68,8	14	82,4	0,8	5	31,3	3	17,6	1,7
2006	15	88,2	12	70,6	1,25	2	11,8	5	29,4	0,4
2011	6	85,7	9	75	0,7	1	14,3	3	25	0,3
Total	32	80	37	75,5	0,9	8	20	12	24,5	0,7
Fujimorismo										
1995	89	82,4	60	89,6	1,5	19	17,6	7	10,4	2,7
2001	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	0	0	3	100	0,0
2006	8	72,7	8	61,5	0,3	3	27,3	5	38,5	0,6
2011	26	74,3	28	75,7	0,9	9	25,7	9	24,3	1,0
Total	123	79,9	96	80,8	1,3	31	20,1	24	19,2	1,3
Partido Nacionalista del Perú										
2006	17	60,7	30	66,7	0,6	11	39,3	15	33,3	0,7
2011	31	83,8	35	74,5	0,9	6	16,2	12	25,5	0,5
Total	48	73,8	65	70,7	0,7	17	26,2	27	17,1	0,6
Total general	259	79	261	77,4	1	69	21	76	22,6	0,9

Fuente: elaboración propia en base a información del Congreso del Perú.

Finalmente, en el caso del PNP, mientras en la legislatura 2006-2011 el ejercicio de presidencias entre hombres y mujeres tuvo promedios muy similares (0,6 vs.0,7), en 2011-2016 hubo una ligera ventaja para los hombres (0,9 vs. 0,5). Si observamos los datos respecto de todas las legislaturas para todos los partidos analizados se tuvo que los promedios para hombres y mujeres fueron muy similares y estuvieron en torno a una presidencia de comisión ordinaria con lo cual, al igual que en el caso de la integración

de dichas comisiones, no se presentaron situaciones de exclusión respecto de las mujeres.

¿Qué sucedió entonces en las comisiones de mayor jerarquía? En el caso del Partido Aprista al obtener los promedios se tuvo que, aunque con ligeras diferencias, cuando al partido le ha tocado presidir este tipo de comisiones los hombres siempre han tenido un promedio superior a las mujeres. Es el caso del período 2001-2006 cuando las mujeres tuvieron un promedio de 0 y los hombres de 0,4 y el de 2006-2011 cuando las mujeres tuvieron 0,1 y los hombres 0,3. Ahora bien, si estos datos se observan a nivel de todos los períodos de modo absoluto, se tuvo que de las veinte comisiones cuya presidencia ha ejercido el partido en todos los períodos, sólo una ha sido desempeñada por una mujer (2006-2011). En el caso del Partido Popular Cristiano mientras los hombres sí han ejercido presidencias de comisiones de mayor jerarquía con promedios que van desde el 0,1 al 1,5 las mujeres nunca ha ejercido la presidencia de comisiones de este tipo.

Cuadro 32: Promedio de presidencias comisiones de mayor jerarquía desempeñadas por parlamentarios y parlamentarias

Período Legislativo	Mujeres en presidencias comisiones de mayor jerarquía		Proporción mujeres Grupo Parlamentario		Promedio presidencias comisiones mayor jerarquía mujeres	Hombres en presidencias comisiones de mayor jerarquía		Proporción hombres en Grupo Parlamentario		Promedio presidencias comisiones mayor jerarquía hombres
	N°	%	N°	%		N°	%	N°	%	
Partido Aprista Peruano										
1995-2000	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	0	0	8	100	0,0
2001-2006	0	0	4	14,3	0	9	100	24	85,7	0,4
2006-2011	1	10	8	22,2	0,1	9	90	28	77,8	0,3
2011-2016	0	0	1	25	0	1	100	3	75	0
Total	1	5	13	17,1	0,1	19	95	63	82,9	0,3
Partido Popular Cristiano										
1995-2000	0	0	1	33,3	0	0	0	2	66,7	1,5
2001-2006	0	0	3	17,6	0,0	1	100	14	82,4	0,1
2006-2011	0	0	5	29,4	0	7	100	12	70,6	0,6
2011-2016	0	0	3	25	0	1	100	9	75	0,1
Total	0	0	12	24,5	0,0	9	100	37	75,5	0,2
Fujimorismo										
1995-2000	1	4,2	7	10,4	0,1	23	95,8	60	89,6	0,4
2001-2006	0	0	3	100	0,0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
2006-2011	1	25	5	38,5	0,2	3	75	8	61,5	0
2011-2016	0	0	9	24,3	0	0	0	28	75,7	0,0
Total	2	7,1	24	19,2	0,1	26	92,9	96	80,8	0,3
Partido Nacionalista Peruano										
2006-2011	0	0	15	33,3	0	1	100	30	66,7	0,0
2011-2016	1	9,1	12	25,5	0,1	10	90,9	35	74,5	0,3
Total	1	8,3	27	17,1	0,0	11	91,7	65	70,7	0,2
TOTAL	4	5,8	76	22,6	0,1	65	94,2	261	77,4	0,2

Fuente: elaboración propia en base a información del Congreso del Perú.

En el caso del Fujimorismo, cuando a este partido le ha tocado la presidencia de este tipo de comisiones, se tuvo que en el período de 1995-2000 las mujeres desempeñaron en promedio 0,1 y los hombres 0,4. Contrariamente en 2006-2011 las mujeres ejercieron un 0,2 y los hombres ninguna. Sin embargo, en términos absolutos para todos los períodos solo 2 mujeres han ejercido la presidencia de este tipo de comisiones mientras 26 hombres lo han hecho. Finalmente, en caso del PNP, que solo ha ejercido presidencias de este tipo de comisiones en el período 2011-2016, los hombres tuvieron en promedio 0,3 y las mujeres 0,1. Pero nuevamente, en términos absolutos y tomando en cuenta todos los períodos analizados, las mujeres sólo habían ejercido 4 de las 69 comisiones de mayor jerarquía asignadas a este partido.

Por tanto, podemos señalar que ha existido una importante sub-representación de las mujeres en las presidencias de las comisiones de mayor jerarquía y que en este nivel subsisten resistencias para una asignación más equitativa de estos cargos.

5.2 Representación sustantiva de las mujeres en los partidos políticos peruanos: midiendo los cambios que se ha producido (y los que no se han producido)

5.2.1 Arena organizativa: más allá de la cuota, impulso de otras estrategias o acciones críticas para promover la participación de las mujeres

a. Inclusión de estrategias retóricas, de acción positiva y de discriminación positiva en estatutos partidistas

Para medir la existencia de cambios en la representación sustantiva de las mujeres en las organizaciones analizadas se incluyó un indicador que midiera la adopción de otras estrategias para promover su representación más allá de replicar la cuota legal. El análisis fue hecho en base a una adaptación de la clasificación de Lovedunski (1995) que señala que para mejorar la representación de las mujeres en su seno los partidos pueden desarrollar tres tipos de estrategias: retóricas, de acción positiva y de discriminación positiva.⁴⁹³ El análisis de la información para este indicador se circunscribió a lo formal, es decir a lo regulado en los estatutos partidistas.

⁴⁹³ Véase *LOVEDUNSKI (1995), págs. 8-11.*

Se entiende por estrategias retóricas cualquier declaración discursiva a favor de la participación y/o representación de las mujeres incluida en el Estatuto. Por estrategias de acción positiva, a la regulación de iniciativas relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades y liderazgo de las mujeres, como por ejemplo, actividades de formación, otorgamiento de estímulos financieros o cualquier tipo de acción orientada a promover su participación. Por último, en el caso de las estrategias de discriminación positiva, dado que en el Perú ya existe la regulación de una cuota legal del 30%, se analizó la existencia de cualquier tipo de medida voluntaria que mejorara el mínimo legal ya sea incrementando el porcentaje establecido, fortaleciendo su impacto en la elegibilidad de las mujeres (por ejemplo, estipulando mandatos de posición para la ubicación en las listas) o extendiendo su aplicación a otro tipo de cargos no previstos por la legislación.

El siguiente cuadro resume el análisis de contenido realizado en el caso del Partido Aprista Peruano. Como se observa en los cuatro Estatutos que se han considerado como vigentes en los períodos analizados esta agrupación tuvo dos declaraciones retóricas que se repitieron en todos los documentos: el respeto a los Convenios Internacionales que protegen los derechos de las mujeres y un principio de iguales derechos y obligaciones para los militantes de ambos sexos. Sólo en el Estatuto asignado para el período 2000-2006 (XXI Congreso, 1999) apareció una declaración más específica que señala que la mujer tiene los mismos roles en la conducción y responsabilidades funcionales del partido. Pero esta declaración no se volvió a consignar en los Estatutos de los dos siguientes períodos. Respecto a acciones positivas no se encontró ninguna disposición regulada voluntariamente a nivel estatutario.

Y, en el caso de las estrategias de discriminación positiva, lo que se observó es que en el Estatuto asignado al primer período 1995-2000 (Estatuto XIX), anterior a la regulación de la cuota legal, se establecía una cuota para mujeres para cargos de adjuntos a Secretarios Nacionales (una de cada tres) en caso el titular sea hombre. Esta medida se mantuvo en el Estatuto del siguiente período 2001-2006 (Estatuto XXI) pero desapareció en el Estatuto del período 2006-2011 donde se recogió estrictamente lo establecido por la Ley de Partidos Políticos, es decir una cuota del 30% en listas para candidatos a cargos de dirigencia partidista. La única innovación (dado que en el período 2011-2016 el Estatuto XXIII se ciñe nuevamente a la legalidad en este tema)

fue la mención de una cuota de mujeres en la selección de delegados para las Convenciones Macro-regionales que desarrollan agendas políticas, sociales o económicas en cada región. Sin embargo, no se explicitó ningún porcentaje ni se aludió a la legislación legal por lo que puede calificarse en realidad como una “proto-cuota”⁴⁹⁴ y, en consecuencia, no constituyó un cambio efectivo.

Cuadro 33: Inclusión de otras estrategias en Estatutos para promover la representación de las mujeres – Partido Aprista Peruano

Período asignado	Partido Aprista Peruano	Retóricas	Acción Positiva	Discriminación Positiva
1995-2000	Estatuto XIX Congreso 1994	Respeto a los Convenios Internacionales que protegen los derechos de la mujer (Título Preliminar Punto V).	No establece	Cada Secretaría Nacional del Comité Ejecutivo tendrá tres adjuntos, siendo uno de ellos mujer si el titular es hombre (Art. 45).
		Derechos y obligaciones iguales para la militancia sin distinción de sexo dentro de la ideología y doctrina aprista (art. 15).		
2001-2006	Estatuto XXI Congreso 1999	Respeto a los Convenios Internacionales que protegen los derechos de la mujer (Título Preliminar Punto V).	No establece	Cada Secretaría Nacional del Comité Ejecutivo tendrá tres adjuntos, siendo uno de ellos mujer si el titular es hombre (Art. 44).
		Mujer tiene los mismos roles en la conducción y responsabilidades funcionales del partido en todos sus niveles (De la organización aprista. Punto 4).		
		Derechos y obligaciones iguales para la militancia sin distinción de sexo dentro de la ideología y doctrina aprista (art. 15).		
2006-2011	Estatuto XXII Congreso 2004	Respeto a los Convenios Internacionales que protegen los derechos de la mujer (Título Preliminar Punto V).	No establece	En listas de candidatos para cargos de dirección partidaria y a elección popular el número de mujeres y hombres no podrá ser inferior al 30% del total (art. 112 y 116).
		Derechos y obligaciones iguales para la militancia sin distinción de sexo dentro de la ideología y doctrina aprista (art. 88).		Debe garantizarse las cuotas de mujeres en las Convenciones Macroregionales en la que participan delegados de las regiones para desarrollar la agenda política económica y social de la macro región (art. 18).
2011-2016	Estatuto XXIII Congreso 2010	Respeto a los Convenios Internacionales que protegen los derechos de la mujer (Título Preliminar Punto V)	No establece	Elección de candidatos para cargos de elección popular se regirá por la Ley de Partidos Políticos (art. 104).
		Derechos y obligaciones iguales para la militancia sin distinción de sexo dentro de la ideología y doctrina aprista (art. 85)		Elección de dirigentes del partido se rige por Ley de Partidos, Ley Orgánica de Elecciones y Reglamento General de Elecciones del partido. (art. 104).

Fuente: elaboración propia en base a Estatutos PAP.

⁴⁹⁴ Véase CAMINOTTI, 2016, pág. 185 que las define como aquellas que “adoptan la forma de sugerencias y recomendaciones que pueden plasmarse en leyes nacionales como en la normativa partidaria interna”.

En el caso del Partido Popular Cristiano, el análisis de contenido se realizó en tres Estatutos, pues no se pudo acceder a un documento partidista de esta naturaleza que pudiera ser asignado al período 1995-2000. Respecto de las estrategias de carácter retórico, en los tres documentos analizados se hace alusión a que la acción política del partido se funda en la promoción del desarrollo integral de la persona humana, la familia y el bien común en base a principios de libertad, igualdad, justicia y solidaridad (art. 4). Si bien esta declaración se puede entender en el contexto de un partido de ideología más conservadora, de allí su alusión a la familia, no podría calificarse como una estrategia al menos retórica de promoción de la participación de las mujeres como colectivo específico. Tampoco se encontró en los tres Estatutos revisados estrategias de acción positiva.

Respecto de las acciones de discriminación positiva, dado que el documento analizado en el período 2001-2006 corresponde al aprobado en su IX Congreso en 2004, tanto éste como los siguientes períodos de 2006-2011 (Estatuto X y XII Congresos) y 2011-2016 (Estatutos XIII, XVI y XVII Congresos), incorporaron la cuota legal del 30% precisando que ésta debía aplicar a la lista completa para cargos directivos de carácter distrital, provincial, departamental y nacional. Pero, además de recogerla en el caso de candidatos a todos los cargos de elección popular, el PPC incluyó una mejora importante en los dos primeros documentos mencionados: un mandato de posición en virtud del cual en cada tercio de la lista debía aplicarse la alternancia en la ubicación de hombres y mujeres lo que implicaba una mayor visibilidad y reconocimiento, a través de la ubicación, de las candidaturas de mujeres.

Una modificación estatutaria que costó mucho incorporar bajo la Presidencia de Lourdes Flores⁴⁹⁵ y que tuvo resistencias en su aplicación durante su vigencia:

“Eso en los hechos no ha sido muy fácil ponerlo en práctica. Lo tenemos en los Estatutos, ha tenido sus reveses pero sí hemos procurado recoger esos temas. Eso sí ha tenido mucha resistencia (...), cada vez que han podido le han echado barro al tema. Casos excepcionales son más fácilmente aceptados, que la idea de un movimiento enorme. Ahora, faltaría a la verdad si dijera que hay una irrupción de demandas

⁴⁹⁵ Entrevistas personales EPPC3 y EPPC2. 1 de junio y 27 de mayo de 2016, respectivamente.

*femeninas insatisfechas porque hay doscientas lideresas que tampoco se les ha dado una oportunidad, tampoco es así”.*⁴⁹⁶

En el marco de una última reforma estatutaria, y con una nueva dirigencia partidista, dicho artículo fue eliminado sin discusión ni aviso previo y ya no figura en el Estatuto vigente en la actualidad que recoge lo aprobado en los Congresos Estatuarios 2014-2015:

*“La han eliminado en esta gestión. No, nos dieron ninguna explicación, fue un poco al <<guerraso>>. No estaba en los artículos a negociar. En el Congreso simplemente el nuevo estatuto se vota y cuando nos dimos cuenta simplemente lo habían sacado”.*⁴⁹⁷

*“Creo que eso ha sido reacción del momento [quiénes estuvieron a cargo de la reforma de los estatutos] no ha (n) estado nunca muy de acuerdo con el tema. Está (n) en contra del tema de equidad de género conceptualmente (...) no están de acuerdo con la medida afirmativa en general, ahí tenemos una discrepancia evidente”.*⁴⁹⁸

⁴⁹⁶Entrevistas personales EPPC1 y EPPPC2. 1 de junio y viernes 27 de mayo de 2016, respectivamente.

⁴⁹⁷Entrevista personal EPPC2. 27 de mayo de 2016.

⁴⁹⁸Entrevista personal EPPC3. 1 de junio de 2016.

Cuadro 34: Inclusión de otras estrategias en Estatutos para promover la representación de las mujeres – Partido Popular Cristiano

Período asignado	Partido Popular Cristiano	Retóricas	Acción Positiva	Discriminación Positiva
1995-2000	No disponible	No aplica	No aplica	No aplica
2001-2006	Estatuto IX Congreso 2004	No establece	No establece	Cuota de género no inferior a 30% aplicable a la lista completa en la que se elige al SG, dos sub SG y Secretarios Estructurales para cargos directivos distritales, provinciales y departamentales (art. 74).
				Cuota de género no inferior a 30% aplicable a la lista completa en la que se elige Presidente, Vicepresidentes, SG y Secretarios Nacionales Estructurales para cargos directivos nacionales (art. 77).
				Cuota de género no inferior a 30% aplicable a lista completa de candidatos elecciones presidenciales/congresales*, regionales y municipales aplicando alternancia en cada tercio de la lista. (arts. 84, 85 y 86).
2006-2011	Estatuto X y XII Congresos Estatutarios 2005 y 2007	No establece	No establece	Cuota de género no inferior a 30% aplicable a la lista completa en la que se elige al SG, dos sub SG y Secretarios Estructurales para cargos directivos distritales, provinciales y departamentales (art. 74).
				Cuota de género no inferior a 30% aplicable a la lista completa en la que se elige Presidente, Vicepresidentes, SG y Secretarios Nacionales Estructurales para cargos directivos nacionales (art. 77).
				Cuota de género no inferior a 30% aplicable a lista completa de candidatos elecciones presidenciales/congresales*, regionales y municipales aplicando alternancia en cada tercio de la lista. (arts. 84, 85 y 86).
2011-2016	Estatutos XIII, XVI y XVII Congresos Estatutarios 2014 y 2015	No establece	No establece	Cuota de género no inferior a 30% aplicable a la lista completa en la que se elige al SG, dos sub SG y Secretarios Estructurales para cargos directivos distritales, provinciales y departamentales (art. 73).
				Cuota de género no inferior a 30% aplicable a la lista completa en la que se elige Presidente, Vicepresidentes, SG y Secretarios Nacionales Estructurales para cargos directivos nacionales (art. 76).
				Cuota de género de 30% aplicable a lista completa de candidatos elecciones presidenciales/congresales*, regionales y municipales.

Fuente: elaboración propia en base a Estatutos PPC.

En el caso del Fujimorismo, tampoco ha sido posible incorporar al análisis un Estatuto que pudiera ser incluido en el primer período. Además, dadas las diferentes formas organizativas que esta agrupación ha adoptado a lo largo de su existencia, para el período 2001-2006 se analizó un documento vigente en torno a 2005 de Cambio-90, para el período 2006-2011 el Estatuto constitutivo de Fuerza 2011 y para el período 2011-2016 el constitutivo de Fuerza Popular. En ninguno de ellos se encontraron estrategias retóricas o de acción positiva. Y en lo que se refiere a las estrategias de discriminación positiva, mientras en el Estatuto de C90 ni siquiera se hacía referencia a la existencia de la cuota legal, en los Estatutos de Fuerza 2011 y Fuerza Popular lo regulado estatutariamente se ciñe estrictamente al 30% establecido legalmente para listas a cargos de elección popular y cargos de dirección partidista.

Cuadro 35: Inclusión de otras estrategias en Estatutos para promover la representación de las mujeres – Fujimorismo

Período asignado	Fujimorismo	Retóricas	Acción Positiva	Discriminación Positiva
1995-2000	No disponible	No aplica	No aplica	No aplica
2001-2006	Estatuto C90 (en torno a 2005)	No establece	No establece	No establece
2006-2011	Estatuto Fuerza 2011 (constitutivo)	No establece	No establece	Cargos directivos nacionales, provinciales y distritales elegidos en lista completa respetando la cuota de género, que en ningún caso, debe ser menor al 30 por ciento de hombres y mujeres (art. 71).
				En todas las listas de candidatos a cargos de elección popular el número de hombres u hombres no puede ser inferior al 30% por ciento (art. 75).
2011-2016	Estatuto Fuerza Popular (constitutivo)	No establece	No establece	Cargos directivos nacionales, provinciales y distritales elegidos en lista completa respetando la cuota de género, que en ningún caso, debe ser menor al 30 por ciento de hombres y mujeres (art. 71).
				En todas las listas de candidatos a cargos de elección popular el número de hombres u hombres no puede ser inferior al 30% por ciento (art. 75).

Fuente: elaboración propia en base a Estatutos C-90, Fuerza 2011 y Fuerza Popular.

Finalmente, en el caso del PNP, se analizaron también tres períodos debido a que este partido es de más reciente creación. Su Estatuto constitutivo data de 2005 y fue analizado para el período 2001-2006. Para el período 2006-2011 se analizó un Estatuto reformado en Asamblea General Ordinaria de 2009 y para el período 2011-2016 otro reformado en una nueva Asamblea General Estatutaria de 2015.

En todos ellos se encontraron declaraciones retóricas referidas al logro de una sociedad sin discriminación en general y en las que la agrupación se define como una organización que promueve la democracia participativa sin discriminación de género. Sin embargo, sus compromisos retóricos se vuelven más explícitos en el segundo y tercer período cuando se incluyeron entre los objetivos del PNP la promoción de la participación plena de las mujeres en condiciones de equidad en todos los ámbitos de la vida social, política, económica y cultural del país (Objetivos 25 y 22, respectivamente). Y cuando se definió como un partido que busca la repartición equitativa del poder entre las grandes mayorías étnicas, sectores sociales, las mujeres. (Visión de País punto 23 y Visión de País punto 21).

Es interesante mencionar que junto a estas declaraciones que denotan un interés en la promoción de los derechos de la mujer conviven en el primer y el tercer estatuto alusiones al “fortalecimiento de valores compartidos por la gran familia peruana (Visión del país punto 9, en el primer caso) y referencias a la familia como centro de atención en tanto “sujeto social con identidad y autonomía y derechos y responsabilidades” (Visión del país punto 1), lo que desprende una mirada más tradicional y conservadora de lo que partidos que se definen como progresistas o de izquierda suelen tener. En todo caso estos compromisos retóricos no se tradujeron ni en la adopción de alguna acción positiva ni en la mejora de la regulación legal de la cuota vigente al momento de la creación del partido.

Sólo en el primer Estatuto constitutivo de 2005 se hace alusión a que los Comités Políticos procurarán una representación en términos de género de sus estructuras orgánicas de la cual se excluye al Comité Ejecutivo Nacional. Esta constituye también una “proto-cuota”⁴⁹⁹ como la que se identificó en el caso del Partido Aprista.

⁴⁹⁹ Véase CAMINOTTI, 2016, pág. 185.

Cuadro 36: Inclusión de otras estrategias en Estatutos para promover la representación de las mujeres – Partido Nacionalista Peruano

Período asignado	Partido Nacionalista Peruano	Retóricas	Acción Positiva	Discriminación Positiva
2001-2006	Estatuto constitutivo 2005	Búsqueda de la justicia social y garantía de la igualdad legal y real de derechos para todos sin discriminaciones de ninguna clase (Visión del país punto 11).	No establece	Todos los Comités Políticos, excepto el CEN, procurarán que su estructura orgánica estén representados todos sus integrantes en términos de género (art. 9).
		Deseo de una sociedad incluyente sin discriminación (Visión del país punto 22).		Las listas de candidatos partidarios respetarán las cuotas de género establecidas por Ley (art. 30).
		Organización política abierta e incluyente que afirma una democracia participativa sin discriminación de género (art. 6).		En listas de candidatos para cargos de dirección partidaria y a cargos de elección popular el número de mujeres u hombres no podrá ser inferior al 30% (art. 33).
2006-2011	Estatuto Asamblea General Ordinaria 2009	Promover con mujeres políticas para que las mujeres participen en forma plena y en condiciones de equidad en todos los ámbitos de la vida social, política, económica y cultural del país (Objetivo 25).	No establece	Las listas de candidatos partidarios respetarán las cuotas de género (art. 34).
		Partido que busca la repartición equitativa del poder entre las grandes mayorías étnicas, sectores sociales, las mujeres. (Visión de País punto 23).		
		Organización política abierta e incluyente de carácter nacional, que afirma una democracia participativa, sin discriminación de género (art. 10).		En listas de candidatos para cargos de dirección partidaria y a cargos de elección popular el número de mujeres u hombres no podrá ser inferior al 30% (art. 37).
2011-2016	Estatuto I Asamblea General Extraordinaria 2015	Promover con mujeres políticas para que las mujeres participen en forma plena y en condiciones de equidad en todos los ámbitos de la vida social, política, económica y cultural del país (Objetivo 22).	No establece	Las listas de candidatos partidarios respetarán las cuotas de género (art. 34).
		Búsqueda de la justicia social y garantía de la igualdad legal y real de derechos sin discriminación de ninguna clase (Visión de país punto 10).		
		Partido que busca la repartición equitativa del poder entre las grandes mayorías étnicas, sectores sociales, las mujeres. (Visión de País punto 21).		
		Organización política abierta e incluyente de carácter nacional, que afirma una democracia participativa, sin discriminación de género (art. 10).		En listas de candidatos para cargos de dirección partidaria y a cargos de elección popular el número de mujeres u hombres no podrá ser inferior al 30% (art. 37).

Fuente: elaboración propia en base a Estatutos PNP.

En resumen, una mirada comparativa revela que solo dos partidos -el PAP y el Nacionalismo- incluyeron estrategias retóricas en sus estatutos respecto de la promoción de la mujer. Aunque el segundo con un mayor nivel de especificidad al pasar del discurso de la no discriminación a uno que alude al reparto del poder equitativo. Sin embargo, en ninguno de los dos casos esto se tradujo en la inclusión de acciones positivas o de mejoras de la normatividad de cuotas en el ámbito de la discriminación positiva. Contrariamente el PPC, que no registró estrategias retóricas, fue la única organización que complementó lo legal con el establecimiento de un mandato de posición de carácter voluntario, el mismo que fue implementado con resistencias y finalmente excluido de los estatutos revirtiendo lo alcanzado con el fin de volver al statu quo previo.

b. Impulso de “acciones críticas” para mejorar la representación de las mujeres

El segundo indicador seleccionado para medir los cambios en la representación sustantiva en la arena organizativa fue el impulso por parte de la Unidad de la Mujer o mujeres en puestos de poder partidista de lo que se denomina “acciones críticas” que suponen la movilización de los recursos organizativos para mejorar su posición a través de medidas orientadas al reclutamiento de mujeres, el fortalecimiento de sus capacidades, mejoras de la regulación legal de la cuota (no necesariamente incluidas en los estatutos) o propuestas de normativa.⁵⁰⁰ Como indicador de resistencia se buscó identificar alguna acción que disminuyera, distorsionara, invisibilizara, ignorara o buscara revertir dichas acciones.

Este tipo de acciones fueron identificadas a través de las entrevistas realizadas en dos organizaciones. La primera en el PAP y fue la inclusión por parte del Tribunal Electoral del partido (presidido por una mujer de amplia trayectoria y peso en la organización) en las normas que regularon la elección de Comités Ejecutivos regionales, provinciales y distritales a nivel nacional para el año 2015 de una disposición que señalaba que las listas presentadas para dichas instancias debían estar

⁵⁰⁰ En base a DAHLERUP, DRUDE (2010): “From a small to a large minority: Women in Scandinavian politics” en *Women, Gender and Politics. A Reader*, KROOK, MONA LENA y SARAH CHILDS, Oxford University Press, New York, pág. 230.

compuestas paritaria y alternadamente por hombres y por mujeres, precisándose que de incumplirse este requisito las listas serían declaradas inadmisibles.⁵⁰¹

Según la impulsora de esta disposición, al ser el Tribunal un ente autónomo (según lo establecido por la Ley de Partidos Políticos), la decisión se tomó de “arriba a abajo” sin resistencias de la dirigencia a nivel nacional aunque con dificultades para la aplicación de la alternancia que se reportaron durante el proceso por parte de las bases del partido. Ello llevó a dejar la medida solo en una composición paritaria de la lista con vistas a implementar la alternancia más adelante:

*“Vimos que evidentemente iba a ser un poco complicado cubrir eso de la alternancia, escuchábamos un poco lo que nos decían desde las bases, y para no hacernos un problema mayor, debido a que no habíamos tenido mayor resistencia en la directiva en lo tocante a la paridad, dijimos estratégicamente lo corregimos. Y lo dejamos en paridad ya no en alternancia”.*⁵⁰²

Sin embargo, también durante la implementación operaron ciertos sesgos sobre la posibilidad de que las mujeres pudieran desempeñar determinados cargos que pueden ser interpretados como un “techo de cristal”, al que ya hemos aludido:

*“Eso llevó a que cada comité de todo nivel, tenía que buscar las personas idóneas a los cargos (...) pero siempre en consulta con ellos mismos. Por ejemplo, Organización y Movilización un cargo que es bien importante, la mayoría decía que iba a ser bien difícil que una mujer lo desarrolle por el tiempo. Porque significa estar en diferentes lugares y tareas muy duras como es la movilización, las directivas, visitar las bases en todo el país, una capacidad de recursos, de tiempo, de movilización, es clave en todo partido. Pensaban cuáles podía desempeñar con mejores resultados la mujer; o también los perfiles de mujeres que tenían en el sector, en el comité, iban llenando”.*⁵⁰³

⁵⁰¹ Véase Directiva No. 002-2015 TNE-PAP punto 7.1.3.g.

⁵⁰² Entrevista personal EPAP1. 6 de junio de 2016.

⁵⁰³ Entrevista personal EPAP1. 6 de junio de 2016.

Aunque en el caso de zonas del interior del país también podrían estar operando las barreras estructurales que afrontan las mujeres para el ejercicio de la política que las lleva a no auto-nominarse para el ejercicio de determinadas posiciones de poder:

*“Hemos tenido problemas en cumplir el 50%-50% porque hay compañeras que no les interesa mucho ser dirigentes (...). Estuvo muy bien establecido pero en la práctica fue un problema porque se pudo incorporar compañeras pero más de nombre y no convencidas (...). A los hombres les sigue interesando porque tienen las cosas resueltas mejor que las mujeres (...). Pero también pasa con los varones, no les interesa, no les es rentable ser dirigente ahora”.*⁵⁰⁴

El otro partido en el que, a través de las entrevistas, se identificaron acciones críticas fue el PPC. Específicamente en el período durante el cual la Secretaría de la Mujer estuvo en manos de una dirigente con una apuesta clara por la promoción de la participación de las mujeres en el partido y la igualdad de género. Su gestión, que abarcó de 2007 a 2011, coincidió con el período en que otra mujer ejercía la Presidencia del partido. En ese lapso de tiempo se desarrollaron iniciativas de formación de formadoras para que las mujeres se involucraran en la capacitación de otras mujeres; capacitación en temas de emprendimiento económico especialmente a nivel municipal en el interior del país con un enfoque que permitiera, en paralelo, fortalecer la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones.⁵⁰⁵

Además se articuló una iniciativa denominada “Más mujeres, mejor política” que abarcó un programa de mentorías, iniciativas para el involucramiento de mujeres jóvenes en la política y la formación de las militantes en los principios doctrinales del partido, todas ellas con el objetivo de contar con más liderazgos de mujeres en el PPC:

“Recuerdo mucho que a Jenny Vento le tocó acompañar a Lourdes Flores tres días. Entonces para ella era todo una experiencia, iba [con ella] a reuniones, entrevistas, al juzgado, entonces [veía] como una mujer política se desarrollaba en su vida profesional (...). Fueron más o menos unas treinta las que participaron. Otra cosa fue buscar que las mujeres del partido se formen no solamente en temas que tenían que

⁵⁰⁴ Entrevista persona EPAP2. 23 de mayo de 2016.

⁵⁰⁵ Entrevista personal PPC2. 27 de mayo de 2016.

*vincularse con mujeres, sino con la doctrina social cristiana y el pensamiento humanista. Porque muchas veces el pensamiento está ligado a los varones [y] queríamos que estas mujeres (...) formaran parte de esta nueva generación que iban a formar a otras mujeres y hombres en nuestra doctrina social cristiana”.*⁵⁰⁶

Se hizo también un esfuerzo por hacer visibles a mujeres pepecistas destacadas por su militancia y trabajo partidista pero que no necesariamente habían tenido un alto perfil público: *“las buscábamos, las premiábamos, mostrábamos su participación en política. Mucha gente conoció así a Olguita, una viejita que ya tiene como 90 años (...) súper activa, super compañera. Buscamos a Luz Álvarez de Schultz, que es una maestra pero está retirada, dándoles a las nuevas generaciones registros de mujeres que han hecho política, no necesariamente pública si no partidaria”*⁵⁰⁷. Una forma de reforzar, desde lo simbólico, la participación de las mujeres en la vida partidista cuya historia es generalmente narrada bajo códigos pre-eminentemente masculinos.

Sin embargo, este tipo de iniciativas no fueron comprendidas o apoyadas por algunos sectores de la dirigencia partidista: *“no llegaban a entender por qué era necesario promover liderazgos femeninos, por qué estábamos buscando mentoras para mujeres políticas jóvenes y por qué no mentores; entonces había que explicarles”.*⁵⁰⁸ Y aunque hubieron resistencias a la implementación de estas actividades, por lo menos en el debate interno partidista, las posiciones contrarias no pudieron evitar su implementación por el apoyo explícito hacia dichas medidas por parte de la Presidenta del partido: *“en ese tiempo había discusión en el debate pero siendo que la Presidenta del partido estaba de acuerdo con la mayoría de las propuestas entonces no les quedaba más que alinearse. Podían decir muchas cosas pero quien llevaba la pauta era el Presidente del partido”.*⁵⁰⁹

Sin embargo, como ya se ha señalado, al explicar las actividades de la Secretaría de la Mujer en el punto referido a la dimensión descriptiva de la representación, estas

⁵⁰⁶ Entrevista personal PPC2. 27 de mayo de 2016.

⁵⁰⁷ Entrevista personal EPPC2. 27 de mayo de 1990.

⁵⁰⁸ Entrevista personal EPPC2. 27 de mayo de 2016.

⁵⁰⁹ Entrevista personal EPPC2. 27 de mayo de 2016.

acciones no llegaron a convertirse en actividades permanentes de la organización ni de la Secretaría que tras el cambio de dirigencia en 2011 volvió a una mirada más tradicional de la participación de las mujeres pues la agenda a impulsar depende del enfoque de la persona que está a cargo: *“hemos tenido un retroceso, incluso la Secretaría de la Mujer que había logrado varias cosas en gestiones anteriores y se había posicionado en el plano nacional y local ha regresado a un concepto familiar no a una búsqueda de igualdad de oportunidades y de género. Le tienen miedo al género”*.⁵¹⁰

5.2.2 Arena electoral: ¿incluyen los planes de gobierno y declaraciones de campaña propuestas relacionadas con los intereses de las mujeres?

En la arena electoral, se seleccionó como primer indicador de cambio la inclusión de propuestas relacionadas con los intereses de las mujeres en los denominados Planes de Gobierno que presentan las agrupaciones políticas en las campañas electorales. Dichos documentos reflejan la visión de país y las principales problemáticas y propuestas de legislación o de política pública que las organizaciones políticas se comprometen a resolver e impulsar de llegar al poder. Antes de las elecciones de 2006 la presentación de estos Planes era una potestad de las organizaciones políticas y su existencia dependía de su mayor o menor interés en formalizar y concretar sus promesas electorales través de este tipo de documentos. En las elecciones 2006, por ejemplo, fueron producto de la suscripción por parte de los partidos de compromisos impulsados por las autoridades electorales para que efectivamente sean presentados.⁵¹¹

Hasta que, también en 2006, se introdujo una modificación en la Ley de Partidos Políticos que dispuso que en todos los proceso electorales generales, regionales o municipales que se realizaran a partir de julio de ese año los candidatos, para poder inscribirse, debían entregar al Jurado Nacional de Elecciones su Plan de Gobierno no admitiéndose la inscripción de aquellos que incumplieran con este requisito.⁵¹² Por

⁵¹⁰ Entrevista personal EPPC2. 27 de mayo de 2016.

⁵¹¹ Para las elecciones de 2006, por ejemplo, el Jurado Nacional de Elecciones impulsó la suscripción de un Pacto Ético Electoral que fue suscrito por veintidós organizaciones políticas que competían en las elecciones de 2006 que se comprometieron a presentar su Plan al inscribir su candidatura. Véase *DADOR Y LLANOS (2007), pág. 16*.

⁵¹² Ver artículo 23a de la Ley 28094 - Ley de Partidos Políticos.

tanto, es a partir de las elecciones presidenciales de 2011 que, al haber una exigibilidad legal, dichos documentos han sido puestos a disposición pública por todas las organizaciones políticas analizadas lo que no obsta para que en períodos anteriores algunos lo hubieran hecho voluntariamente.

Por ello, en esta sección existen algunos períodos para los cuales no se pudo analizar dichos documentos por no haber sido presentados o no haberse podido recabar dicha información documental. Sin embargo, cómo se verá más adelante, este déficit en la información fue cubierto a través de otro indicador que midió la existencia de propuestas relacionadas con los temas de las mujeres realizados por candidatos y representantes del partido en medios durante cada campaña electoral. Como ya se ha señalado en el marco teórico y en la parte metodológica en esta investigación se considera que los partidos realizan una representación sustantiva cuando se abordan, a través de políticas o leyes o propuestas de políticas o leyes, problemáticas que tienen más impacto inmediato sobre las mujeres que sobre los hombres.

Con el fin de tener un conocimiento más detallado de qué tipo de propuestas priorizaron los partidos, en el análisis de los Planes de Gobierno, en el de las propuestas realizadas por los candidatos difundidas en medios así como en el de la elaboración de Proyectos de Ley se clasificaron los temas abordados en cuatro sub temas adaptando una categorización realizada por Dador y Llanos (2007).⁵¹³ El primero, “Derechos sexuales y derechos reproductivos” (DD.SS.RR) definidos como todos aquellos que tienen que ver con la anticoncepción, la muerte materna, el aborto, y estrategias sobre educación sexual y derechos sexuales en niñas, adolescentes y mujeres.⁵¹⁴ El segundo “Igualdad de oportunidades para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales” (DESC) entendidos como aquellos que buscan corregir las desigualdades que afrontan las mujeres en las esferas económicas, sociales y educativas.⁵¹⁵

El tercero, temas relacionados con la “No violencia contra las mujeres” que incluye la prevención, atención y erradicación de la violencia y abuso sexual contra las mujeres.⁵¹⁶

⁵¹³ DADOR Y LLANOS (*editoras*), 2007.

⁵¹⁴ *Op. cit.* (2007), pág. 16.

⁵¹⁵ *Op. cit.* (2007), pág. 18.

⁵¹⁶ *Op. cit.* (2007), pág. 20.

Y, por último, la “Participación política de las mujeres” que abarca la inclusión de las mujeres en los espacios de decisión política, pública, partidista o de participación ciudadana.⁵¹⁷ Además se añadió el rubro “Otros” para aquellas temáticas que no pudieran ser clasificadas dentro de las anteriores. Como indicador de resistencia se consideró la identificación de cualquier acción que disminuya, distorsione, ignore o busque revertir la inclusión de propuestas relacionadas con los intereses de las mujeres en los Planes de Gobierno.

Bajo estas categorías el primer partido analizado es el Partido Aprista en cuyo caso se tuvo acceso a dos Planes de Gobierno, el de la campaña presidencial de 2001 y el de la campaña presidencial de 2006. En el caso de la campaña de 2011 el partido no presentó un documento de este tipo pues no inscribió una candidatura presidencial. Como se observa en el siguiente cuadro las propuestas relacionadas con las mujeres fueron muy escasas en ambos documentos. En el primero, el de 2001, se hizo una mención general en la sección de presentación del Plan a la No discriminación y los derechos de la mujer pero en asociación al tema de la familia. El enfoque de familia pareció ser incluso más central pues en dicha presentación el Plan contiene adicionalmente una declaración señalando que la suya es “una propuesta de gobierno en la que la prioridad es la gente, es decir a la persona y la familia”.⁵¹⁸ Añade, además, que “para el Partido Aprista desde su nacimiento, la persona, la familia y su integración a la sociedad han sido, son y serán el gran objetivo y los grandes protagonistas de la acción de gobierno y es en ese marco que diseñamos nuestro programa y planteamos nuestra oferta electoral al país”.⁵¹⁹

⁵¹⁷ *Op. cit.* (2007), pág. 21.

⁵¹⁸ Partido Aprista Peruano (S/f): Plan de Gobierno para el período 2001-2006 (planteamientos económicos), pág. 5.

⁵¹⁹ *Op. cit.* (S/f), pág. 5.

Cuadro 37: Propuestas relacionadas con intereses de las mujeres incluidas en Planes de Gobierno PAP

Partido Aprista Peruano	Propuestas de Gobierno	Temática
No disponible	No aplica	N.A.
Plan de Gobierno 2001	Concepción que respeta los derechos humanos como el derecho a la vida, la no discriminación, los derechos de la mujer y la familia.	Otros
Plan de Gobierno 2006	Priorizar y fortalecer estrategias para reducir la muerte materno-infantil	DD.SS.RR
	Invertir en la educación de las niñas a fin de crear un capital de conocimiento que les permita convertirse en mujeres y madres con una clara ventaja comparativa	DESC
	Fomentar programas de información y orientación sexual para reducir el embarazo no deseado.	DD.SS.RR
	-Derecho de las parejas a contar con información y acceso a servicios de planificación familiar.	DD.SS.RR
	-Promoción de la paternidad y maternidad responsable.	DD.SS.RR
No aplica	No aplica	N.A.

Fuente: elaboración propia en base a Planes de Gobierno del PAP.

En el Plan de 2006 hubo un avance pues se introdujeron al menos cuatro propuestas relacionadas con los Derechos sexuales y derechos reproductivos que tuvieron que ver con la reducción de la muerte materno infantil, la planificación familiar, la maternidad-paternidad responsable y la reducción del embarazo no deseado. Además de una mención a la generación de igualdad de oportunidades a través de la inversión en la educación de las niñas. A la vez persistió una importante mención a la familia a la que se le dedicó un punto específico “Fortalecimiento de la Familia y la Juventud” dentro del cual se proponía “fortalecer a la familia como espacio fundamental del desarrollo integral de las personas, promoviendo el matrimonio y una comunidad familiar respetuosa de la dignidad y derechos de todos sus integrantes. Es política de Estado”.⁵²⁰

Para la elaboración de estos Planes de Gobierno en cada campaña se instala una comisión específica que trabaja un documento. Dicha instancia no tiene un carácter permanente fuera de este período y no articula con las instancias sectoriales y formales del partido los contenidos a ser incluidos:

⁵²⁰ Partido Aprista Peruano (S/f): Plan de Gobierno 2006-2011 (Resumen Ejecutivo), pág. 28.

*“Nombran una Comisión de Plan de Gobierno y lo hacían no con dirigentes, ni siquiera con la Secretaría de la Mujer ni con dirigentes del partido. Sino con ex ministros, técnicos etc. Acá no ha habido, no he visto nada (...)”.*⁵²¹

Para una de las entrevistadas es claro que habiéndose trabajado muchos sectores no ha habido una priorización de propuestas relacionadas con las mujeres por la ausencia de personas expertas en el tema en dichas comisiones aunque existan canales informales de inclusión de propuestas ya no en el documento pero sí en la agenda de campaña del candidato, quien decide o no su priorización:

*“En los Planes de Gobierno de campaña del doctor García no necesariamente lo que nosotros le alcanzábamos había pasado por Plan de Gobierno. Entonces el candidato tiene una facultad de poder recoger lo que crea pertinente y que tenga concordancia (...). Le alcanzamos plataformas que debieron estar en Plan de Gobierno. No estaba en el Plan de Gobierno porque no estaba ahí quién conocía el tema”.*⁵²²

En ese sentido, la escasa incorporación de propuestas relacionadas con estos temas tendría que ver, por un lado, con la no participación en estos equipos de personas del partido expertas lo que a su vez revela que los temas relacionados con los intereses de las mujeres no son una prioridad en la agenda electoral partidista. En esa medida se observó una resistencia a su visibilización que también tenía tintes ideológicos en la medida que el discurso que se quería transmitir estaba relacionado con un enfoque más conservador en el cual la familia, y no la mujer, fueron el centro de la preocupación y las políticas. Afirmación que se puede corroborar cuando se observa que todas las propuestas, a excepción de la inversión de la educación de las niñas, tienen un énfasis en el rol reproductivo de las mujeres.

Se mantuvo un enfoque de mujer como madre, aún cuando sea trabajadora, que denota una conservadurización del discurso del APRA en relación a los intereses de las mujeres como explica un dirigente del partido:

“Yo diría que el APRA es un partido machista. Incluso en los Planes de Gobierno tenemos en la visión de los derechos de la mujer el primer piso común que tienen todos

⁵²¹ Entrevista personal EPAP3. 25 de mayo de 2016.

⁵²² Entrevista personal EPAP1. 06 de junio de 2016.

los partidos pero no tenemos algo más allá (...) englobamos familia, mujer (...). No se habla de equidad salarial hombre mujer o el derecho al aborto. Al contrario nos hemos <<conservadurizado>> por esta relación práctica con el poder que es no chocar con la Iglesia (...). No hemos liderado algo original desde el punto de vista aprista hacia la mujer.”

El segundo partido a ser analizado es el PPC. En este caso no se contó con un documento de Plan de Gobierno para 1995 dado que la organización no presentó candidatura presidencial. Tampoco se tuvo acceso a un documento para la elección de 2001. Por lo tanto el análisis se circunscribió a los Planes de Gobierno presentados en las campañas electorales de 2006 y 2011 en las cuales el PPC participó en alianza con otros partidos. En el caso de 2006 se incluyeron cinco propuestas. Una relacionada con los Derechos sexuales y derechos reproductivos de las mujeres referida al control del embarazo y atención del parto para mujeres de escasos recursos. Tres referidas a la Igualdad de oportunidades: disminución del analfabetismo en las niñas, la revalorización del trabajo doméstico y una alusión general a medidas para erradicar la desigualdad en la esfera económica y laboral.

Y una relacionada con la participación política, también de carácter general, referida a un mayor acceso para las mujeres en espacios de formulación de políticas públicas. Sin embargo, en el Plan también se pudo encontrar propuestas como la referida a la implantación de un Plan de Formación en Valores para la juventud que resalte el valor del hogar, la familia y el matrimonio. Un enfoque que, dado el carácter conservador de este partido, puede explicar que no se incluya, por ejemplo, ninguna medida que haga alusión a métodos de control de la natalidad y solo se mencione el embarazo y el parto.

En el Plan de 2011, ninguna de las medidas planteadas en el documento 2006 fue retomada. De entrada el Plan incluyó en el apartado de Principios y Valores su reconocimiento, protección y defensa “de la familia como institución básica de la sociedad” y de “la participación inclusiva de todos los peruanos y peruanas sin distinción de sexo”.⁵²³ Y, paralelamente, se reconoció la participación de la mujer pero se la agrupó junto a otros colectivos en situación de vulnerabilidad. Por tanto, sus

⁵²³ Alianza por el Gran Cambio (S/f): Plan de Gobierno 2011-2016, pág.3.

propuestas concretas se redujeron a dos: la reducción de la mortalidad materno infantil (que tiene que ver con los Derechos sexuales y derechos reproductivos) y la creación de guarderías para facilitar el trabajo de las madres (relacionada con la Igualdad de oportunidades para el ejercicio de otros derechos).

En el PPC este documento fue elaborado también por un equipo con un perfil más tecnocrático y, según una de las entrevistadas, esta comisión ha sido dirigida en alguna ocasión por una mujer.⁵²⁴ El hecho de la no incorporación de determinados temas, como reconocen las entrevistadas de este partido, tiene que ver con factores ideológicos que definen al partido y lo sitúan en un espectro más conservador en determinados temas:

*“Más bien grados de liberalidad o liberalismo en el pensamiento en determinadas materias. Yo misma soy una persona más conservadora. Te diría que en los Planes de Gobierno probablemente pueden haber ciertos matices o aspectos no asumidos por la ideología del partido, por la formación y por los valores que encarnamos quienes estamos en el partido (...). Unos valores que probablemente nos ponen límites en aspectos que normalmente tienen que ver con mucha más libertad para la mujer: el tema del aborto, de los derechos civiles. Sí, ahí evidentemente nuestros Planes de Gobierno son más conservadores”.*⁵²⁵

⁵²⁴ Entrevista personal EPPC1. 1 de junio de 2016.

⁵²⁵ Entrevista personal EPPC1. 1 de junio de 2016.

Cuadro 38: Propuestas relacionadas con intereses de las mujeres incluidas en Planes de Gobierno PPC

Período asignado	Partido Popular Cristiano	Propuestas Plan de Gobierno	Temática
1995-2000	Plan de Gobierno 1995	No aplica	N.A.
2001-2006	Plan de Gobierno 2001	No disponible	N.A.
2006-2011	Plan de Gobierno 2006	-Control del embarazo y atención del parto con adecuación cultural y atención gratuita para mujeres de escasos recursos.	DD.SS.RR
		-Medidas para erradicar la desigualdad entre hombres y mujeres en la esfera económica y laboral y en la capacitación y acceso al crédito.	DESC
		-Disminución del analfabetismo en las niñas.	DESC
		-Revalorización del trabajo doméstico e inclusión de su valor en el Producto Bruto Interno	DESC
		-Garantizar el acceso de las mujeres en espacios de formulación de políticas públicas.	Participación política
2011-2016	Plan de Gobierno 2011	Reconocimiento, protección y defensa de la participación inclusiva de todos los peruanos y peruanas sin distinción de sexo (Principios y Valores).	Otros
		Reconocimiento, protección y defensa de la participación más activa de la mujer, del adulto mayor, de las personas con discapacidad, personas en situación de vulnerabilidad, pueblos indígenas, afroperuanos, etc. (Principios y Valores de la Concertación Nacional).	Otros
		-Reducción de la mortalidad materna e infantil.	DD.SS.RR
		-Creación de guarderías para facilitar trabajo remunerado de madres.	DESC

Fuente: elaboración propia en base a Planes de Gobierno de Unidad Nacional y Alianza para el Gran Cambio.

Esto no significa que al interior del partido no haya sectores minoritarios que intenten introducir una agenda más amplia a través de la presentación de propuestas menos conservadoras en otros temas aún dentro de los márgenes ideológicos del partido. Sin embargo, cuando ello se ha producido la resistencia se ha expresado a través de la no incorporación de dichas propuestas, ignorándolas o minimizándolas, en particular cuando el partido ha establecido alianzas con agrupaciones aún más conservadoras por cuestiones electorales:

*“Yo participé en el 2006 en el Plan de Gobierno. Hicimos un Plan bien bonito del PPC. Nos fuimos en alianza. Rafael Rey agarró y puso dos hojitas, nadie lo defendió. El 2011 no estuve metida en la campaña, sé que metieron algo. Esta vez, cuando viene la alianza, Lourdes me pone en el equipo de gobierno, me llaman un día y me dicen necesitamos unos temas. Se los mandé. Luego cuando vi habían puesto sólo dos líneas. Ya no se trata del PPC, es un tema de los partidos en general”.*⁵²⁶

⁵²⁶ Entrevista personal EPPC2. 27 de mayo de 2016.

En el caso del Fujimorismo sólo se analizó el Plan de Gobierno presentado en las elecciones de 2011 por la agrupación Fuerza 2011 con la que postuló en dicha oportunidad. En 2006 el partido no presentó este tipo de documento a pesar de haber firmado un Pacto Electoral junto con otros partidos comprometiéndose a ello.⁵²⁷ Y para los períodos previos no se ha identificado un documento de esta naturaleza. En el Plan de 2011 se incluyeron solo cuatro medidas. Dos categorizados como Otros ya que tienen que ver con la educación en prácticas nutricionales y programas alimentarios para las madres. Uno referido a la reducción de la violencia conceptualizada como violencia familiar, y no por razones de género, que además está en relación a otros espacios donde ésta puede generarse. Y, la última, que tiene que ver con la Igualdad de oportunidades que proponía fortalecer una red de guarderías infantiles. Hubo también en este partido, aún dentro de la escasez de sus propuestas, un énfasis en las mujeres como madres.

También en este caso el Plan de Gobierno fue elaborado por un equipo técnico integrado por ex ministros que habían colaborado con el Fujimorismo en sus etapas de gobierno y por algunos parlamentarios y ex – parlamentarios.⁵²⁸ Y como sucedió en el resto de partidos se trató de una comisión que cumplió una función coyuntural. También en esta organización parece haber una desconexión, no con otras instancias porque la fortaleza de la organización no es su estructura organizativa, sino con parlamentarias del partido que han hecho de temas como la violencia contra las mujeres una de sus líneas de trabajo por lo que podría esperarse un mayor énfasis en dicha problemática: *“Yo participo poco pero me tienen como referente. Pero al Plan de Gobierno técnico no le entro [aunque] mis aportes sí se reciben”*.⁵²⁹

⁵²⁷ Véase *DADOR Y LLANOS (2007)*, pág. 16.

⁵²⁸ Véase noticia de la Agencia Andina del 14 de diciembre de 2015 disponible en <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-keiko-fujimori-presento-equipo-tecnico-plan-gobierno-332939.aspx>

⁵²⁹ Entrevista personal EF1.23 de mayo de 2016.

Cuadro 39: Propuestas relacionadas con intereses de las mujeres incluidas en Planes de Gobierno Fujimorismo

Período asignado	Fujimorismo	Propuestas Plan de Gobierno	Temática
1995-2000	No disponible	No aplica	N.A.
2001-2006	No disponible	No aplica	N.A.
2006-2011	No presentó	No presentó	N.A.
2011-2016	Plan de Gobierno 2011	-Educación de las madres en prácticas nutricionales.	Otros
		-Continuidad de los programas alimentarios para madres gestantes.	Otros
		-Reducción de toda expresión de violencia al interior de las familias, comunidades, escuelas.	No violencia
		-Ampliación y fortalecimiento de los “wawa -wasi” (guarderías infantiles).	DESC

Fuente: elaboración propia en base a Plan de Gobierno de Fuerza 2011.

Es importante señalar que dentro del partido no existen posiciones homogéneas respecto de determinados temas que tienen que ver con los intereses de las mujeres y conviven posiciones más progresistas con algunas más conservadoras frente a las cuales el partido opta por no tomar posición:

“En el tema de Derechos sexuales y reproductivos, tienes gente más conservadora (...) como en el tema de la <<píldora del día siguiente>>. Yo sí creo que debe darse y me parece una barbaridad la sentencia del Tribunal Constitucional que discrimina al que puede pagar y al que no puede pagar”.⁵³⁰

“Hay temas como (...) el tema del aborto donde está tan dividido el pensamiento que en esos casos se dejó en libertad. Ahora lo bueno del Fujimorismo, aunque la gente de afuera no nos crea mucho, es que adentro debatimos muchísimo (...). Se deja en libertad, cuando son temas que rozan el tema moral y religioso, se deja en libertad cosa que a veces no es bien entendida porque se exige una postura de gobierno”.⁵³¹

Por tanto, si bien se incluyen algunas pocas medidas menos polémicas, existen resistencias ideológicas para la incorporación de nuevos temas por parte de sectores más conservadores que impiden cambios en la priorización de una agenda que recoja de manera más sustantiva los intereses de las mujeres dentro de la organización. Para el

⁵³⁰ Entrevista personal EF2. 25 de mayo de 2016.

⁵³¹ Entrevista personal EF3. 31 de mayo de 2016.

politólogo Martín Tanaka con el cambio del liderazgo en el Fujimorismo se ha producido cierto abandono de los temas de género que fueron sus banderas en la década de los noventa: *“creo que [Alberto Fujimori] intuyó que este tema de género le podía ayudar sin comprometerlo demasiado (...). Termina siendo efectivamente de vanguardia, pero otra vez con el límite del manejo vertical que tuvo su gobierno. Al final esa misma agenda se abandona y lo que queda ahora es una lideresa, que es la hija, que tampoco tiene un compromiso claro con el tema de género”*⁵³².

Por último, en el caso del Partido Nacionalista, se analizaron los dos Planes de Gobierno presentados por la organización en las dos elecciones en las que ha participado: la de 2006 y la de 2011. En la primera oportunidad se presentaron seis propuestas que significaron un ligero avance respecto a lo presentado por el resto de partidos. En primer lugar, hubo una alusión explícita a políticas de salud sexual y reproductiva. En segundo lugar, hubo dos medidas referidas a la Igualdad de oportunidades, una de ellas la igualdad salarial entre hombres y mujeres y la otra a la implementación de un Plan de Igualdad de Oportunidades, ninguna de las cuales figuraba en los planes de otros partidos. Por último, hubo una alusión directa a la prevención de la violencia contra las mujeres y la explotación sexual y dos medidas, clasificadas en el rubro Otros, referidas a un sistema de indicadores de género y una adecuación legislativa a los tratados internacionales.

⁵³² Entrevista personal Martín Tanaka. 24 de mayo de 2016.

Cuadro 40: Propuestas relacionadas con intereses de las mujeres incluidas en Planes de Gobierno PNP

Período asignado	Partido Nacionalista Peruano	Propuestas Plan de Gobierno	Temática
2006-2011	Plan de Gobierno 2006	Fortalecimiento de las políticas de salud sexual y reproductiva: campañas y programas de educación sexual y salud reproductiva para hombres y mujeres y adecuada atención del embarazo, parto y puerperio.	DD.SS.RR
		Adecuación legislativa a los tratados internacionales en materia de género.	Otros
		Respeto al principio de igualdad salarial y formación de mujeres para el desempeño de ocupaciones no tradicionales.	DESC
		Desarrollo de estadísticas desagregadas por sexo e indicadores de género.	Otros
		Implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades de Género.	DESC
		Campañas de sensibilización para erradicación de violencia contra las mujeres y niñas y erradicación explotación sexual.	No violencia
2011-2016	Plan de Gobierno 2011	Afirmaremos los derechos en la igualdad de género, identidad de las personas respeto al cuerpo, reconocimiento de la diversidad cultural entre otros (Sección Presentación).	Otros
		Se garantizará igualdad de oportunidades a hombres y mujeres.	DESC
		Adecuación legislativa a los convenios internacionales en materia de género y empleo y promover acciones concretas a favor de las mujeres en los programas de empleo como la constitución de cunas.	DESC
		Implementación de programas de formación profesional y acciones positivas para el ingreso de mujeres en ocupaciones no tradicionales.	DESC
		Modernización y generación de indicadores de género para evaluar la participación de mujeres en el trabajo.	DESC
		Inclusión de programas de empleo femenino en planes planes de desarrollo.	DESC
		Incentivar participación de las mujeres en actividades mineras con igualdad en actividades del sector y condiciones de trabajo.	DESC
		Atender la situación de la mujer en las políticas sobre comercio informal y servicio doméstico a través de programas educativos especiales y guarderías infantiles.	DESC
		Recuperar el carácter integral y universal del derecho a la salud sin diferencia de género entre otras condiciones.	Otros
		Implementación de programas de atención especializada para personas contaminadas con plomo y metales pesados con énfasis en mujeres embarazadas, niños y niñas lactantes.	DD.SS.RR
		Reasignación de recursos a los programas alimentarios rurales dotando a las madres de familia de un rol fundamental en la promoción, educación, vigilancia nutricional y lucha contra la desnutrición infantil.	Otros
		Creación del Programa de Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes frente a la Violencia.	No violencia
		Seguir apostando por acciones afirmativas para equilibrar la presencia de mujeres en espacios de poder.	Participación política
		Fortalecer en el mediano plazo las políticas de igualdad de oportunidades en todos los sectores del Estado que permitan el empoderamiento de las mujeres para el ejercicio pleno de su ciudadanía.	DESC
		Garantizar acceso de las mujeres de la ciudad, rurales e indígenas y trabajadoras a educación, salud y trabajo.	DESC
		Cumplimiento y otorgamiento de presupuesto con tal fin para la Ley de Igualdad de Oportunidades: creación de un observatorio para monitorear su cumplimiento.	DESC
		Respeto derechos laborales mujeres: igual salario por igual trabajo.	DESC
		Promoción y ejecución de programas de inversión social para el desarrollo de capacidades y competencias laborales de mujeres de acuerdo a su grupo étnico, étnico, región y sectores de producción.	DESC
		Reforzar la implementación del Plan Nacional contra la Violencia hacia las mujeres: más presupuesto y creación de más casas refugio y ampliación de cobertura y calidad de Centros de Emergencia Mujer con atención en idioma de la región.	No violencia
		Pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres: acceso a métodos de planificación familiar y protección contra ETS incluyendo el Anticonceptivo Oral de Emergencia así como el VIH SIDA y la despenalización del aborto.	DD.SS.RR
		Generación del Protocolo de atención del aborto terapéutico	DD.SS.RR
		Generación de protocolos de atención en salud sexual y reproductiva para mujeres y niñas en zonas de altos niveles de contaminación por plomo y otros metales pesados.	DD.SS.RR
		Otras medidas transversales en diferentes puntos del programa como economía, trabajo, salud, etc.	DESC
		La igualdad entre el hombre y la mujer con discapacidad.	Otros
		Promover y adoptar acciones de prevención de la violencia en grupos de riesgo entre ellos las mujeres.	No violencia

Fuente: Elaboración propia en base a Planes de Gobierno “Ollanta Uniando al Perú” y “La Gran Transformación”.

El cambio más profundo se produjo en el Plan de Gobierno de 2011 cuando se incluyeron 25 propuestas relacionadas con los intereses de las mujeres. Trece estuvieron relacionadas con la Igualdad de oportunidades, cuatro con los Derechos sexuales y reproductivos, tres con el tema de la No violencia contra las mujeres, una con la Participación política y cuatro con el tema Otros. En la cuestión de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos fue el único partido que se posicionó en dos temas que habían sido muy polémicos: la generación de un protocolo de atención para los casos de aborto terapéutico y el reparto por parte del Estado de las comúnmente conocidas como <<píldoras del día siguiente>> (Anticoncepción Oral de Emergencia). Y uno cuya discusión es aún un tabú en la sociedad peruana: la despenalización del aborto.

En el tema de Participación política fue el único partido que propuso la extensión de la aplicación de las acciones afirmativas a otros espacios de poder y en el tema de la No violencia propuso el refuerzo y un mayor presupuesto para planes contra la violencia ya existentes y la creación de nuevas políticas en el caso de niñas y adolescentes. Finalmente, en el tema de la Igualdad de oportunidades, además de proponer la reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres presente en el programa anterior, planteó una serie de medidas para mejorar la incorporación y desempeño laboral de la mujer en diferentes sectores. Tuvo, además, un enfoque de interculturalidad en varias de sus medidas.

Ya se ha señalado al describir la estructura del Partido Nacionalista que está débilmente institucionalizada y que ha actuado, sobre todo en momentos electorales, como una confluencia político-social aglutinando a muchos sectores entre ellos a intelectuales de izquierda en los cuales el PNP delegó la elaboración de su Plan de Gobierno:

*“La participación de los catedráticos, de los intelectuales, fue muy marcada. De ellos vino prácticamente la elaboración del Plan de Gobierno. Nosotros, los militantes, tuvimos muy poca intervención, pocas reuniones para que pudiéramos alcanzar nuestras propuestas”.*⁵³³

⁵³³ Entrevista personal PNP1. 7 de junio de 2016.

Para el caso de las propuestas relacionadas con los intereses de las mujeres presentes en el Plan presentado en 2011 se produjo un apoyo específico de sectores feministas que lograron permear al partido con sus posiciones, al menos en un primer momento, como señala una importante dirigente del partido:

*“Hubo un trabajo muy fino que realizaron las organizaciones, la sociedad civil organizada, sobre todo una marcada fuerza feminista. Ellos nos ayudaron a elaborar el capítulo referente a la mujer (...). Yo tengo que reconocer el aporte de la izquierda ahí, y de la sociedad civil organizada, de ellos vino el capítulo de mujeres que lamentablemente no tiene una presencia muy activa en la Hoja de Ruta pero hemos tenido gestos políticos como gobierno”.*⁵³⁴

A lo que se refiere dicha dirigente es que tras pasar a la segunda vuelta para enfrentarse con la candidata del Fujimorismo, Keiko Fujimori, el Partido Nacionalista elaboró un nuevo documento en reemplazo de su Plan de Gobierno original que se denominó la “Hoja de Ruta” en la cual el candidato tuvo que moderar muchas de sus propuestas para dar una imagen más centrista y así poder ganar competitividad electoral en la segunda vuelta, como efectivamente sucedió.

Si observamos a los cuatro partidos en conjunto se tiene en primer lugar que, salvo el caso del PNP en las elecciones de 2011, hubo una inclusión muy reducida de propuestas que denota una falta de prioridad de esta temática en la agenda electoral partidista. Una apreciación compartida por el politólogo Martín Tanaka: *“No es que hayan hablado de temas como violencia doméstica, acoso sexual, temas menos controvertidos. Ni siquiera se han preocupado mucho de eso. Yo tengo la sensación de que esos temas han sido relativamente ausentes por lo menos en torno a la campaña”.*⁵³⁵

En segundo lugar que, a diferencia de otros contextos regionales donde son los partidos de derecha los que encuadran los intereses de las mujeres en propuestas que hacen énfasis en la familia y valores asociados a ella⁵³⁶, en el caso peruano también partidos

⁵³⁴ Entrevista personal PNP1. 7 de junio de 2016.

⁵³⁵ Entrevista personal Martín Tanaka. Martes 24 de mayo de 2016.

⁵³⁶ Véase ELIZONDO (1997), pág. 110.

como el APRA -que surgieron desde la izquierda pero ahora responden a visiones menos ideológicas y más pragmáticas- tienen una mirada muy conservadora de los intereses de las mujeres que los acerca a los partidos de derecha como el PPC y el Fujimorismo. A su vez en los partidos más conservadores, contrariamente a lo que se podría pensar, conviven tendencias más progresistas que intentan plantear algunos temas que ideológicamente podrían ser considerados contrarios a la visión doctrinal de dichos partidos (por ejemplo, en los temas de Derechos sexuales y derechos reproductivos) que no logran avanzar por la resistencia de los que sostienen posiciones contrarias o también por cuestiones estratégico electorales en el contexto de una sociedad muy conservadora como la peruana.

Tal es el caso del PPC en algunas campañas presidenciales en las que la candidata fue Lourdes Flores, según señala el politólogo Martín Puémape:

*“Lourdes asumió que no había que tocar ese tipo de temas porque polarizan a la sociedad y ella lo que buscaba no era polarizar, sino ganar votos de todos lados. Ella tiene una serie de ideas, incluso yo podría decir que Lourdes podría ser un poco más progresista que el común denominador de los miembros del PPC. Pero no pone en agenda esos temas porque pueden polarizar y polarizar está fuera de su estrategia. Es ahí donde van surgiendo determinadas voces que sí tienen una agenda más propia y que dentro de esa agenda podrían ser mucho más progresistas que los otros miembros del partido. Y (...) lo dicen pero al momento que lo dicen chocan con otros miembros”.*⁵³⁷

Cuarto, respecto del Partido Nacionalista es importante precisar que si bien muchas de sus propuestas responden a lo que podría esperarse de una organización más de izquierda lo que implica propuestas sobre igualdad de oportunidades y la no discriminación de las mujeres -lo que constituyó un gran cambio en relación a su propia agenda y a la del resto de partidos- las medidas más audaces (en el contexto peruano) referidas a los Derechos sexuales y derechos reproductivos (y, en específico, las relacionadas con el aborto) fueron en realidad el producto de la delegación de la

⁵³⁷ Entrevista personal Martín Puémape. 24 de mayo de 2016.

elaboración del Plan en grupos feministas y no de una convicción programática del propio partido.

Y sus líderes, al igual que en el caso del PPC, sea por conservadurismo o por estrategia electoral, evitaron polarizar sus posiciones y prefirieron no aludir a determinados temas e incluso retroceder (si era necesario) en sus posiciones. Esto se puede afirmar porque Ollanta Humala, tras una reunión con el Arzobispo de Lima sostenida durante la primera vuelta de 2011, se desdijo de su propio Plan de Gobierno alineándose en la “irrestrita defensa de la vida” aunque en segunda vuelta afirmó estar a favor del aborto terapéutico y la entrega de métodos anticonceptivos a las mujeres.⁵³⁸

Finalmente, para todos los partidos -ya sea por la extrema debilidad orgánica e institucional, por la ausencia de un debate o aspiración de una representación programática en su interior o porque en un contexto de alta informalidad los planes de gobierno son percibidos como un documento técnico importante pero no definitorio de las propuestas de la organización- aunque haya esfuerzos aislados no se percibe la existencia de una masa crítica de mujeres pugnando con una agenda concreta desde el interior del partido por incluir temáticas relacionadas con sus intereses en dichos documentos.

En consecuencia, salvo el PNP y con los matices introducidos, los partidos incluyeron pocas propuestas pese a que sí puede haber un electorado dispuesto a prestar atención a ciertos temas, como señala el politólogo Martín Tanaka:

*“Creo que también es cierto que en los últimos años algunas cosas se han legitimado y que sí despiertan la atención pública. Temas como la violencia doméstica, el acoso sexual. Yo diría que hay amplia conciencia de que son temas relevantes que le preocupan a mucha gente, hombres y mujeres (...). Más bien llama la atención que los políticos no lo traten de aprovechar, creo que les sería útil”.*⁵³⁹

Dado que por cuestiones de obligatoriedad y disponibilidad de los Planes de Gobierno no fue posible analizar estos documentos en todos los períodos establecidos, como ya se

⁵³⁸ Véase LLANOS Y TELLO (2012): pág. 51.

⁵³⁹ Entrevista personal Martín Tanaka. 24 de mayo de 2016.

adelantó, se previó un segundo indicador de cambio que midiera la relevancia que los temas relacionados con los intereses de las mujeres tuvieron en las declaraciones de campaña electoral de candidatos y representantes del partido. Ello porque, si bien la inclusión de estos temas en plataformas programáticas es importante, también lo es su difusión en campaña como asuntos prioritarios a través de los cuales se intenta apelar al voto de la ciudadanía. A la vez, como indicador de resistencia se incluyó la existencia de declaraciones de candidatos y representantes del partido que se posicionaran en contra de propuestas relacionadas con dichos intereses.

Para poder aplicar dichos indicadores se procedió a la revisión de dos diarios de circulación nacional de tendencia editorial opuesta: La República y El Comercio. Se incluyeron en el análisis todas las notas que contuvieran declaraciones de candidatos a la Presidencia, al Parlamento y, en general, de representantes y voceros de los partidos analizados relacionadas con propuestas de gobierno ya sea que fueran formuladas como un posicionamiento u opinión general sobre una política pública o una propuesta legislativa o como propuestas específicas de política pública o legislación.

Dentro de este universo, de acuerdo a la definición planteada por esta investigación, se consideró que dichas declaraciones estaban relacionadas con los intereses de las mujeres cuando se abordaron problemáticas o temas que tuvieran más impacto inmediato sobre las mujeres que sobre los hombres, diferenciándose entre posiciones favorables y posiciones en contra de declaraciones relacionadas con dichos intereses. El análisis en cada campaña comprendió desde la fecha de inscripción de las candidaturas presidenciales hasta el viernes previo a cada uno de las elecciones realizadas.

Si se observa el siguiente cuadro, que resume los hallazgos del seguimiento de prensa realizado, se tiene que en términos absolutos el número de notas con declaraciones alusivas a este tema fue muy bajo, lo que indica su escasa relevancia durante la campaña. En el caso del PAP, en 1995, el número de notas con declaraciones fue de 4 (sobre 38, lo que constituyó un 10,5%) y todas fueron hechas por mujeres candidatas que formularon propuestas relacionadas con la Igualdad de oportunidades (DESC). En 2001, el número de notas fue otra vez de 4 (sobre 163, lo que constituyó un 2,5%), las propuestas fueron formuladas solo por candidatos y el énfasis estuvo nuevamente en la Igualdad de oportunidades. Ninguna de estas propuestas específicas estaba recogida en

el Plan de Gobierno de la organización lo que indica un cierto margen de libertad para introducir algunos temas durante la campaña por parte de los candidatos.

Para 2011 se registraron 7 notas (sobre 131, lo que constituyó un 5,3%). Se observó, de un lado, una diversificación de los temas y, del otro, tanto a hombres como mujeres declarando al respecto. En esta campaña aparecieron declaraciones que tuvieron que ver con la No violencia hacia las mujeres, la Participación política y con los Derechos sexuales y derechos reproductivos tema en el que se produjeron divergencias en las posiciones que defendían públicamente los candidatos o representantes del partido. En particular el debate se centró en la Anticoncepción Oral de Emergencia, conocida como <<píldora del día siguiente>>, cuyo uso no estaba incluido en el Plan de Gobierno al igual que otras de las propuestas realizadas en el ámbito mediático, entre ellas la constitución de un Gabinete ministerial integrado por un 30% de mujeres hecha por el candidato presidencial.⁵⁴⁰

En el caso de la <<píldora del día siguiente>>, la coyuntura obligó a los candidatos a posicionarse sobre el tema dado que en el Perú desde 2001 se venía discutiendo a nivel público y judicial su distribución gratuita por parte de los servicios de salud estatales.⁵⁴¹ En ese contexto, mientras el candidato presidencial argumentaba que según las organizaciones científicas esta no tenía efectos abortivos, una candidata al Congreso sostenía en declaraciones brindadas al día siguiente que ésta sí los tenía.⁵⁴² Ello reveló las tensiones entre posturas al interior del partido frente a coyunturas que los obligaban a pronunciarse y cómo, en este caso, se presentó una resistencia a la promoción de políticas más progresistas. Una declaración contraria que, además, llama la atención en el contexto de un partido altamente jerarquizado como el PAP. Ya en 2011, sólo se registró 1 nota (sobre 8, lo que constituyó un 14,3%) con declaraciones de una candidata al Parlamento sobre la reducción del embarazo adolescente (Derechos sexuales y derechos reproductivos).

⁵⁴⁰ Declaraciones de Alan García, candidato presidencial del Partido Aprista, publicadas en el diario El Comercio en su edición del 20 de marzo de 2006.

⁵⁴¹ Véase *DADOR Y LLANOS* (2007), pág. 95.

⁵⁴² Declaraciones de Alan García, candidato presidencial, aparecidas en el diario La República en su edición del jueves del 16 de febrero y declaraciones de Judith de la Mata -candidata al Parlamento- publicadas en el diario La República en su edición del 17 de febrero de 2006.

En el caso del PPC, en 1995 no se registró ninguna nota con declaraciones sobre estos temas en los dos diarios analizados (0 sobre 18). En 2001 se encontraron 6 notas (sobre 155, lo que constituyó un 3,9%) cinco de las cuales contenían declaraciones realizadas por mujeres que fueron formuladas por la candidata presidencial y candidatas al Parlamento. La mayoría de propuestas tuvieron que ver con la Igualdad de oportunidades y algunas se pueden englobar en la declaración formulada en el Plan de Gobierno sobre medidas para erradicar la desigualdad de las mujeres en la esfera económica-laboral. Sólo una tuvo que ver con los Derechos sexuales y derechos reproductivos. En específico, se refería a la prevención de la muerte materna que se puede englobar en su propuesta de Plan de Gobierno sobre atención del parto. En general, puede decirse que hubo un nivel de coherencia entre lo propuesto en el Plan y lo declarado en este período.

Es en 2006 cuando el PPC registró el máximo número de propuestas presentadas por una organización política en relación a los intereses de las mujeres con 13 notas (sobre un total de 119, lo que constituyó un 10,9%). De ellas, en 12 notas las propuestas fueron formuladas por mujeres. Nuevamente apareció aquí la coyuntura ya mencionada del debate sobre la <<píldora del día siguiente>> que permeó la agenda de los partidos durante esa campaña. En este caso, cuatro de las doce notas contenían declaraciones que tuvieron que ver con este tema (clasificado como Derechos sexuales y derechos reproductivos) con una candidata al Congreso abiertamente a favor de su distribución y que defendió su carácter no abortivo siendo apoyada en su postura por la candidata presidencial,⁵⁴³ pese a que este tema no figuraba en su Plan de Gobierno.

También en este partido el abordaje de esta cuestión generó resistencias puesto que la intervención de la candidata presidencial se produjo para dar por zanjada la posición del partido respecto de lo que se había convertido en un debate público entre correligionarios ya que otro candidato al Congreso se había pronunciado por seguir las conclusiones a las que habían llegado los estudios encargados por el Vaticano que

⁵⁴³Declaraciones de Mónica Saravia, candidata al Congreso del PPC, aparecidas en el diario La República en sus ediciones del 14 y 15 de febrero de 2006 y de Lourdes Flores, candidata a la Presidencia del PPC, publicadas también en el diario La República edición del 16 de febrero.

señalaban que el uso de la <<píldora del día siguiente>> tenía efectos abortivos.⁵⁴⁴ El resto de notas (4) contenían declaraciones relacionadas con la No violencia contra la mujer y con la Igualdad de oportunidades (DESC) con propuestas que no necesariamente eran las mismas contempladas en el Plan.

Finalmente, en la campaña de 2011 sólo se registraron cuatro notas (de un total de 89, lo que representó un 4,5%) con declaraciones formuladas en su totalidad por hombres. Una relacionada con la reducción del embarazo adolescente (Derechos sexuales y derechos reproductivos) y el resto relacionadas con la Igualdad de oportunidades (DESC) y, en particular, con el establecimiento de una cuota de acceso para las mujeres en la actividad de la construcción civil. Ninguna de ellas estaba contemplada en el Plan de Gobierno.

Cuadro 41: Declaraciones en diarios representantes partidos que contienen propuestas de gobierno

Elección	No. Total Notas	Notas que contienen declaraciones favorables a intereses de las mujeres				
		N°	%	Hombres	Mujeres	% Mujeres
Partido Aprista Peruano						
1995	38	4	10,5	0	4	100,0
2001	163	4	2,5	4	0	0,0
2006	131	7	5,3	3	4	57,1
2011	8	1	14,3	0	1	100,0
Total	340	16	4,7	7	9	56,3
Partido Popular Cristiano						
1995	18	0	0	0	0	0
2001	155	6	3,9	1	5	83,3
2006	119	13	10,9	1	12	92,3
2011	89	4	4,5	4	0	0,0
Total	381	23	6	6	17	73,9
Fujimorismo						
1995	12	0	0	0	0	0
2001	6	0	0	0	0	0
2006	3	0	0	0	0	0
2011	32	2	6,3	0	2	100,0
Total	53	2	3,8	0	2	100,0
Partido Nacionalista Peruano						
2006	91	3	3,3	1	2	66,7
2011	102	4	3,9	3	1	25,0
Total	193	7	3,1	4	3	42,9
Total general	967	48	5,0	17	31	64,6

Fuente: elaboración propia en base a análisis de contenido de notas aparecidas en diarios La República y El Comercio durante campañas electorales 1995, 2001, 2006 y 2011.

⁵⁴⁴ Declaraciones de Xavier Barrón, candidato al Congreso por el PPC. Diario La República, edición del 14 de febrero de 2006.

En el caso del Fujimorismo, en el análisis de los diarios solo se registraron 2 notas durante la campaña electoral de 2011 (sobre un total de 53, lo que constituyó un 6,3%) con declaraciones realizadas por Keiko Fujimori, candidata presidencial, relacionadas con los intereses de las mujeres. Una referida a la No violencia contra las mujeres y otra a la Igualdad de oportunidades, en específico, la construcción de cunas infantiles para ayudar a la conciliación de madres solteras y padres. Propuestas que también aparecían en su Plan de Gobierno. Además, durante esta campaña, la candidata se posicionó explícitamente en contra del aborto.⁵⁴⁵ Declaración coherente con su posición conservadora y la de su partido que a efectos de esta investigación no ha sido clasificada como una resistencia dado que tampoco se produjo una declaración pública previa que la contradijera.

Finalmente, en el caso del PNP, en la campaña de 2006 solo se identificaron tres notas (sobre un total de 91, lo que representó un 3,3%). Una, realizada por una candidata al Congreso, relacionada con las madres gestantes que se podría incluir dentro de las propuestas sobre Derechos sexuales y derechos reproductivos señaladas en el Plan de Gobierno. Otra, sobre el otorgamiento de un seguro médico a las trabajadoras del hogar planteada también por una candidata al Congreso que no figuraba en dicho Plan. Y, otra muy general, planteada por el candidato presidencial (clasificada en el rubro Otros) relacionada con la transferencia de funciones de la policía a las municipalidades, entre ellas, las que tienen que ver con las mujeres. Planteamiento también ausente el Plan de Gobierno.

De otro lado, en la campaña de 2011, se observó un importante desbalance entre la amplia gama de propuestas que contenía su Plan de Gobierno y la escasa relevancia que dichas propuestas tuvieron en las declaraciones de campaña. Fueron 4 (de un total de 102, lo que representó un 3,9%) las notas con declaraciones realizadas por candidatos y candidatas relacionadas, en un caso, con la No violencia contra las mujeres (reapertura de una prisión para el internamiento de violadores). En otro, con los Derechos sexuales y derechos reproductivos (educación sexual para reducir el embarazo adolescente) y en dos más con la Igualdad de oportunidades (cumplimiento de las ocho horas para trabajadoras del hogar y establecimiento de cunas infantiles para favorecer la

⁵⁴⁵ Declaraciones de Keiko Fujimori, candidata presidencial. Diario El Comercio, edición del 26 de marzo de 2011.

conciliación de las madres). Solo la declaración en torno a la reducción del embarazo adolescente podría ser enmarcada dentro de las propuestas formuladas por su Plan de Gobierno.

En suma, una mirada comparativa de los cuatro partidos permite afirmar, en primer lugar, que la regla general fue la escasez de declaraciones relacionadas con los intereses de las mujeres por parte de los candidatos o representantes del partido en los medios analizados. La única excepción podría ser el PPC en la campaña del 2006. Segundo, en el marco de este reducido universo, si bien a diferencia de 1995 en el resto de períodos -salvo el caso del Fujimorismo- aparecen hombres declarando sobre estos temas, dicha problemática sigue estando muy feminizada pues en todos los partidos para las cuatro campañas analizadas el porcentaje de notas que contenían declaraciones al respecto realizadas por mujeres superó en promedio el 50%.

Tercero, en la mayoría de los casos no hay una coherencia entre las propuestas planteadas en los Planes de Gobierno y lo que declararon los candidatos/as y representantes partidistas en los medios, existiendo un importante margen dentro del cual éstos últimos pueden hacer propuestas propias en un contexto en el cual el voto preferencial para la elección de candidatos al parlamento exacerba la competencia intra-partidista, personaliza la apelación al voto y en el que el debate programático partidista está mayormente ausente en los partidos. Y algunas declaraciones episódicas responden también a un uso pragmático de los temas en una coyuntura electoral: *“No les interesa mucho el asunto, entonces es bien difícil poner un tema. Marketeramente pueden salir los candidatos a hablar pero ponlo en blanco y negro. Es difícil, no lo ponen. Más allá de violencia, no lo entienden, no lo ponen”*.⁵⁴⁶

Cuarto, como se ha visto al abordar el tema de los Planes de Gobierno, además de incorporar -en general- un mínimo de propuestas, los partidos suelen evadir aquellos temas que entienden pueden polarizar a los votantes. Lo que en el caso peruano se traduce en una resistencia mayor a tratar en profundidad propuestas relacionadas con los Derechos sexuales y derechos reproductivos de las mujeres. Sin embargo, durante una campaña electoral en la que múltiples actores, y no solo los partidos políticos, intentan

⁵⁴⁶ Entrevista personal EPPC2. 27 de mayo de 2016

incluir temas en la agenda estos no pueden controlar la aparición de cuestiones de coyuntura que los obligan a posicionarse, como en el caso del debate de <<la píldora del día siguiente>> en la campaña de 2006. En dicha campaña, aún cuando los partidos intentaron no generar enfrentamientos con la jerarquía de la Iglesia Católica ni entre las posiciones divergentes intra-partidistas,⁵⁴⁷ en los casos del PPC y del PAP las resistencias de determinados sectores a la adopción de posturas menos conservadoras se expresó públicamente.

5.2.3 ¿Existe una agenda legislativa partidista que contemple como tema los intereses de las mujeres?

Finalmente, para determinar si los intereses de las mujeres fueron materia de preocupación de los partidos a nivel legislativo, se incluyó un indicador de cambio que midió el incremento de la proporción de proyectos presentados relacionados con dicha tema por los parlamentarios y parlamentarias de los partidos analizados en los cuatro períodos establecidos. El análisis se circunscribió a los proyectos ingresados a la Comisión de la Mujer dada la imposibilidad de abarcar en una investigación de esta naturaleza, por su gran magnitud, los proyectos presentados en todas las comisiones ordinarias del Congreso durante cuatro períodos.

Creada en octubre de 1995, como comisión ordinaria, esta comisión se encarga del estudio y dictamen de los asuntos de la agenda parlamentaria asignados sectorialmente realizando actividades legislativas y de fiscalización.⁵⁴⁸ A lo largo de su existencia sus competencias no han estado referidas exclusivamente a los temas relacionados con las mujeres sino que también se han incluido otras cuestiones, como por ejemplo, aquellas relacionadas con la familia, el deporte, la tercera edad o la niñez y la infancia.

Aunque los intereses de las mujeres pueden ser representados al abordar transversalmente diferentes temáticas lo cierto es que desde su creación, además de constituir un gran avance en la institucionalización de mecanismos para la promoción de la ciudadanía de las mujeres, esta instancia ha sido centro del activismo legal y foro

⁵⁴⁷ Véase *LLANOS Y DADOR* (2007), pág. 95.

⁵⁴⁸ Véase Reglamento del Congreso, art. 31.

de congresistas mujeres para trabajar en torno a objetivos compartidos⁵⁴⁹ con una mayor o menor intensidad a lo largo de cada período. Por tanto, los proyectos legislativos presentados o derivados a esta comisión pueden ser un buen termómetro de la disposición de los partidos para legislar cuestiones relacionadas con los intereses de las mujeres.

Este análisis incluyó la revisión de 281 proyectos, presentados por integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos analizados, a lo largo de las cuatro legislaturas abarcadas en este trabajo. De ellos un 88,6% fueron presentados por los parlamentarios de los partidos analizados de manera individual (52,3%) o por varios integrantes de la misma bancada (36,3%). Es importante precisar que a partir de la legislatura de 2006, a través de una modificación al reglamento del Congreso, se estableció que la presentación de proyectos dejaba de tener un carácter individual para realizarse a través del grupo parlamentario requiriéndose un número mínimo de firmas de adhesión que depende del tamaño de dicho grupo.⁵⁵⁰ Finalmente un 11,4% de los proyectos tuvo un carácter multipartidista según la clasificación realizadas por el propio Congreso. Es decir, fueron respaldados por legisladores de diferentes partidos para su presentación o fueron promovidos por comisiones de carácter especial integradas por parlamentarios de diferentes bancadas conformadas para el estudio y legislación de temas específicos.

Estos 32 proyectos de carácter multipartidario fueron excluidos del universo de análisis para centrarlo sólo en aquellos que hubieran sido presentados o promovidos por los partidos políticos exclusivamente a través de sus grupos parlamentarios. 17 de ellos correspondían al período 1995-2000 durante el cual se constituyó una Comisión Especial contra la Violencia Cotidiana y 15 fueron presentados por el PAP (legislatura 2001-2006), el PPC (legislatura 1995-2000) y el Fujimorismo (legislaturas 1995-2000 y 2001-2006) junto a otras agrupaciones.

⁵⁴⁹ ROUSSEAU, STEPHANIE (2012): *Mujeres y ciudadanía: las paradojas del neopopulismo en el Perú de los noventa*, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, pág. 201.

⁵⁵⁰ ROBINSON URTECHO, PATRICIA (2012): *Manual del proceso legislativo*, Congreso de la República, Lima, pág. 32.

Cuadro 42: Proyectos presentados ante la Comisión de la Mujer del Congreso Peruano

Carácter		Total	Porcentaje
Partidista	Individual	147	52,3
	Colectivo	102	36,3
Multipartidista	Varios partidos	32	11,4
Total general		281	100%

Fuente: Elaboración propia en base a revisión de Proyectos presentados ante la Comisión de la Mujer disponibles en <http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/>

Como ya se ha mencionado, la Comisión de la Mujer a lo largo de su existencia ha dictaminado otra serie de temas que le han sido asignados. Por ello, durante el análisis se procedió a identificar aquellas iniciativas relacionadas estrictamente con los intereses de las mujeres diferenciándolos del resto de temáticas. De los 249 proyectos que fueron presentados que tenían un carácter partidista durante las cuatro legislaturas analizadas, 124 estuvieron relacionados con los intereses de las mujeres. En la legislatura 1995-2000 estos representaron el 20,8% (11 de 53) de los proyectos presentados; en la de 2001-2006 el 50,4% (59 de 117); en la de 2006-2011 un 71,4% (20 de 28) y en la de 2011-2016 un 66,7% (34 de 51).

Cuadro 43: Proyectos presentados por tipo de tema ante la Comisión de la Mujer

Tema	1995-2000		2001-2006		2006-2011		2011-2016		Total
	No.	%	No.	%	No.	%	No	%	
Mujer	11	20,8	59	50,4	20	71,4	34	66,7	124
Niñez, adolescencia y juventud	13	24,5	15	12,8	4	14,3	6	11,8	38
Familia	3	5,7	26	22,2	2	7,1	5	9,8	36
Deporte	14	26,4	0	0	0	0	0	0	14
Programas sociales	2	3,8	6	5,1	0	0	0	0	8
Adulto mayor	1	1,9	8	6,8	2	7,1	3	5,9	14
Otros	9	17	3	2,6	0	0	3	5,9	15
Total	53	100%	117	100%	28	100%	51	100%	249

Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a revisión de Proyectos presentados ante la Comisión de la Mujer disponibles en <http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/>

Al aplicar el indicador de cambio previsto se observó que en el caso del Partido Aprista Peruano, en la legislatura de 1995-2000, los proyectos relacionados con los intereses de las mujeres representaron solo un 14,3% (1 de 7) y fueron minoritarios en relación a los proyectos relacionados con otros temas sobre los cuales la comisión podía emitir opinión. Sin embargo, en las siguientes legislaturas se produjeron incrementos importantes en la proporción de proyectos presentados sobre el tema. En 2001-2006

representaron el 53,3% (24 de 45), en 2006-2011 fueron el 53,8% (7 de 13) y en 2011-2016 fueron el 50% (1 de 2).

En promedio en las tres legislaturas posteriores a 1995, de todas las iniciativas presentadas ante la Comisión por el PAP, el 52,3% estuvo constituido por proyectos relacionados con los intereses de las mujeres, lo que implicó un incremento en las iniciativas sobre el tema.

Cuadro 44: Proyectos presentados ante la Comisión de la Mujer por tema y partido

Partido	Período	Otros	% Otros	Mujer	% Mujer	Total
PAP	1995-2000	6	85,7	1	14,3	7
	2001-2006	21	46,7	24	53,3	45
	2006-2011	6	46,2	7	53,8	13
	2011-2016	1	50,0	1	50	2
Total PAP		34	50,7	33	49,3	67
PPC	1995-2000	5	83,3	1	16,7	6
	2001-2006	30	55,6	24	44,4	54
	2006-2011	0	0,0	2	100	2
	2011-2016	2	66,7	1	33,3	3
Total PPC		37	56,9	28	43,1	65
Fujimorismo	1995-2000	31	77,5	9	22,5	40
	2001-2006	7	38,9	11	61,1	18
	2006-2011	1	20,0	4	80	5
	2011-2016	8	42,1	11	57,9	19
Total Fujimorismo		47	57,3	35	42,7	82
PNP	2006-2011	1	12,5	7	87,5	8
	2011-2016	6	22,2	21	77,7	27
Total PNP		7	20,0	28	80	35
Total general		125	50,2	124	49,8	249

Fuente: elaboración propia en base a revisión de Proyectos de Ley presentados ante la Comisión de la Mujer disponibles en <http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/>

En el caso del Partido Popular Cristiano, en la legislatura 1995-2000, los proyectos relacionados con los temas de las mujeres representaron un 16,7% (1 de 6) y también fueron proporcionalmente minoritarios respecto de los relacionados con otros temas. En la siguiente legislatura, la de 2001-2006 se advirtió un importante incremento pues pasaron a representar el 44,4% (24 de 54); en la de 2006 -2011 fueron el 100% (2 de 2) aunque la proporción se vio reducida a 33,3% (1 de 3) en la legislatura de 2011-2016. Aún con estas oscilaciones, en promedio, en las tres legislaturas posteriores a 1995 las

iniciativas relacionadas con los temas de las mujeres representaron un 55,2% lo que implicó un importante incremento.

Por su parte el Fujimorismo, que en 1995 tenía un 22,5% (9 de 40) la mayor proporción entre todos los partidos de proyectos presentados relacionados con los intereses de las mujeres, también presentó incrementos importantes en la legislatura 2001-2006 con un 61,1% (11 de 18) y en la de 2006 con 80%. Y aunque la proporción se vio reducida a en 2011-2016 a 57,9% (11 de 19), al igual que en el caso del APRA y el PPC, hubo incrementos respecto de 1995 pues en los tres períodos siguientes a 1995 los proyectos relacionados con los intereses de las mujeres representaron en promedio un 66,3%.

En el caso de PNP, dado que esta agrupación ingresó en la competencia política peruana recién en el año 2006, sólo se contó con información de las dos últimas legislaturas. En ambas el partido presentó mayoritariamente proyectos referidos a cuestiones relacionadas con los intereses de las mujeres. Un 87,5% en 2006-2011 (7 de 8) y un 77,7% (21 de 27) en 2011-2016. Aunque hubo un retroceso en los porcentajes entre ambas legislaturas, la magnitud de los proyectos presentados habla de un interés en ambos períodos por legislar cuestiones referidas a los intereses de las mujeres que además se manifestó en un nivel de coordinación Ejecutivo-Legislativo al inicio del período de gobierno de este partido, aunque después la iniciativa volvió a producirse a título individual:

“En el primer año (...) se coordinaba mucho con el Ejecutivo sobre lo que quería impulsar al inicio de la legislatura para aprovechar esto que se le conoce como la época de la luna de miel (...). El Ejecutivo nos hizo saber sobre sus proyectos, algunos los hicimos nuestros (...) y lo consensuamos como partido. Pero ya en los años subsiguientes ya fue propia iniciativa de los congresistas hacerlo. Pero el gobierno avanzó mucho en eso, la Ley que sanciona el feminicidio (...) la aprobamos finalmente como Ejecutivo y lo mandamos al Congreso. Se sumaron los otros proyectos de los congresistas de todas las bancadas y sale un texto final”.⁵⁵¹

⁵⁵¹ Entrevista personal EPNP 1. 7 de junio de 2016.

En resumen, se puede decir que en todos los partidos se observaron cambios favorables en la representación sustantiva de los intereses de las mujeres a través de la presentación de proyectos legislativos. Dicho esto, también es importante determinar quiénes en concreto favorecieron esta representación sustantiva a nivel de cada partido. La pregunta que puede plantearse es si todavía sigue estando muy feminizado el tratamiento de estos temas y, por tanto, responde a las preocupaciones o agenda particular de determinadas mujeres parlamentarias o constituyen una preocupación compartida de hombres y mujeres en la medida que se responde a una preocupación programática del partido, al menos en el nivel legislativo.

Para determinar estas diferencias se procedió a analizar en el texto disponible de cada uno de los proyectos analizados al autor o autora original de cada una de las iniciativas a la cual se pudieron adherir otros parlamentarios de la misma bancada ya sea voluntariamente antes de 2006 o por mandato reglamentario a partir de dicha legislatura, cuando se estableció que los proyectos debían ser presentados por los grupos parlamentarios aunque su elaboración no fuera realizada por el grupo en sí mismo. Se contempló también la posibilidad de que los proyectos hubieran sido elaborados de forma mixta. Los resultados de este análisis muestran que en el caso del PAP, durante las cuatro legislaturas, la autoría original correspondió a mujeres parlamentarias en el 60,6% de dichos proyectos (20 de 33). En el caso del Fujimorismo, las mujeres fueron las autoras de un 77,1% de los proyectos (27 de 35). Y en el Partido Nacionalista Peruano lo fueron en un 53,6% (15 de 28).

En estos tres casos, si bien existió un avance, pues hubo parlamentarios que trabajaron este tipo de iniciativas, el impulso de estas temáticas dependió de su priorización por parte de las mujeres que llegaron a los cargos legislativos e incluyeron estos temas en sus agendas. Un caso particular es el del PPC donde las iniciativas presentadas por parlamentarios superaron a las presentadas por las parlamentarias (53,6% vs. 46,4%).

Cuadro 45: Autoría (por partido y sexo) de proyectos de ley relacionados con intereses de las mujeres

Período	Proyectos relacionados con intereses de las mujeres			
	Total	Hombre	Mujer	Mixto
Partido Aprista Peruano				
1995-2000	1	1	N.A.	N.A.
2001-2006	24	9	15 (62,5%)	0
2006-2011	7	2	5 (71,4%)	0
2011-2016	1	0	0	1
Total	33	12	20 (60,6%)	1
Partido Popular Cristiano				
1995-2000	1	1	0	0
2001-2006	24	11	13 (54,2%)	0
2006-2011	2	2	0	0
2011-2016	1	1	0	0
Total	28	15	13 (46,4%)	0
Fujimorismo				
1995-2000	9	3	5 (55,6%)	1
2001-2006	11	N.A.	11 (100%)	N.A.
2006-2011	4	0	4 (100%)	0
2011-2016	11	4	7 (63,6%)	0
Total	35	7	27 (77,1%)	1
Partido Nacionalista Peruano				
2006-2011	7	3	4 (57,1%)	0
2011-2016	21	10	11 (52,4%)	0
Total	28	13	15 (53,6%)	0

Fuente: elaboración propia en base a revisión de Proyectos presentados ante la Comisión de la Mujer disponibles en <http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/>

Si de acuerdo a estos datos, ha habido un incremento de proyectos relacionados con los intereses de las mujeres pero éstos en la mayoría de partidos son impulsados por mujeres parlamentarias ¿se podría identificar algún tipo de resistencia para la presentación de estas iniciativas, entendidas como acciones que buscan revertir, distorsionar o invisibilizar la presentación de estos proyectos? Según una parlamentaria del PPC en su bancada no existe oposición a sus planteamientos pero sus propuestas no son parte de los temas de agenda de la bancada ni generan un compromiso programático: *“nunca he tenido en realidad oposición por parte de ellos, ni velada ni pública. No militan en el tema pero tampoco se oponen. Se ríen, me toman el pelo, pero nunca, ninguna frase que yo te diga cargada de machismo encubierto, por lo menos no en mi bancada”*.⁵⁵²

⁵⁵² Entrevista personal EPPC3. 1 de junio de 2016.

Otras parlamentarias entrevistadas del Fujimorismo y del PAP apuntan a que el apoyo depende de los temas puntuales que sean tratados en los proyectos, siendo más difícil generar consensos en torno a cuestiones como los Derechos sexuales y derechos reproductivos o los de Participación política, en específico, los relacionados con medidas que incrementen el porcentaje de cuota regulada o ayuden a mejorar su eficacia para lograr más mujeres electas:

*“Depende de la temática. Por ejemplo: licencias maternas, violencia esos han fluido con apoyos de hombres y mujeres (...). Los más controvertidos son aborto, matrimonio [igualitario] (...). En nuestro caso se ha dejado en libertad en esos temas. Son sensibles, puede haber incomprensión. Alguien declara una cosa y el otro con la piel más sensible (...). Hay personas que piensan distinto y debatimos. También en el tema de la <<píldora del día siguiente>> (...) esos temas son los que erizan un poco”.*⁵⁵³

*“Incluso en nuestra propia bancada la Ley de Alternancia no es aceptada en nuestro partido. Si bien es cierto se verbaliza, no se concreta y menos en el Parlamento (...) hay una resistencia (...). Porque pueden pensar que está en peligro o en riesgo su ubicación aunque sea sólo como candidato y que estarían allí mujeres (...) sólo por rellenar la lista, sólo por cumplir con esa bendita y maldita alternancia, como dicen otros”.*⁵⁵⁴

Al analizar los proyectos presentados en función de los sub-temas planteados se encontró que, tal como señalaron las entrevistadas, ha habido temas que han sido más impulsados que otros. Destacaron claramente los relacionados con la No violencia contras las mujeres que constituyeron el 52,4% (65 de 124) de todos los proyectos presentados y que fueron también la mayoría en el análisis por partido. En el PAP representaron el 63,6%, en el PPC el 50%, en el Fujimorismo el 45,7% y en el PNP el 50%. En el segundo lugar se ubicaron los temas relacionados con la Igualdad de oportunidades (DESC) que constituyeron el 25,8% (32 de 124) del total de proyectos presentados y que en el PAP fueron el 14,3%; en el PPC el 35,7%; en el Fujimorismo el 37,1% y en el PNP el 14,3%.

⁵⁵³ Entrevista personal EF3. 31 de mayo de 2016.

⁵⁵⁴ Entrevista persona EPAP2. 23 de mayo de 2016.

Cuadro 46: Proyectos de Ley de carácter partidista presentados ante la Comisión de la Mujer por partido y sub-tema intereses de las mujeres

Partido	Período	DDSSRR	DESC	No violencia	Participación política	Otros	Total Proyectos Partidistas
Fujimorismo	1995-2000	0	2	5	1	1	9
	2001-2006	2	4	5	0	0	11
	2006-2011	0	0	3	0	1	4
	2011-2016	1	7	3	0	0	11
Total Fujimorismo		3 (8,6%)	13 (37,1%)	16 (45,7%)	1 (2,9%)	2 (5,7%)	35
PAP	1995-2000	0	1	0	0	0	1
	2001-2006	0	0	18	2	4	24
	2006-2011	1	3	3	0	0	7
	2011-2016	0	1	0	0	0	1
Total PAP		1 (3%)	5 (15,2%)	21 (63,6%)	2 (6,1%)	4 (12,1%)	33
PNP	2006-2011	1	3	1	1	1	7
	2011-2016	5	1	13	0	2	21
Total PNP		6 (21,4%)	4 (14,3%)	14 (50%)	1 (3,6%)	3 (10,7%)	28
PPC	1995-2000	0	1	0	0	0	1
	2001-2006	3	6	14	0	1	24
	2006-2011	0	2	0	0	0	2
	2011-2016	0	1	0	0	0	1
Total PPC		3 (10,7%)	10 (35,7%)	14 (50%)	0 (0%)	1 (3,6%)	28
Total general		13 (10,5%)	32 (25,8%)	65 (52,4%)	4 (3,2%)	4 (3,2%)	124

Fuente: elaboración propia en base a revisión de Proyectos presentados ante la Comisión de la Mujer disponibles en <http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/>

Los Derechos sexuales y derechos reproductivos representaron el 10,5% (13 de 124) de los proyectos presentados. En total, de los 13 proyectos presentados (10,5%) relacionados con los temas de Derechos sexuales y reproductivos ocho fueron presentados por mujeres (tres de parlamentarias fujimoristas, tres de parlamentarias nacionalistas y dos del PPC) y cinco por hombres (uno del PPC, uno del PAP y uno del PNP). Fueron muy minoritarios en partidos como el PAP (3%), el Fujimorismo (8,6%) y el PPC (10,7%). Sin embargo, en el caso del PNP, sí hubo una mayor proporción de proyectos relacionados con este tema (21,4%).

La mayoría de los proyectos presentados enmarcados en esta temática, tanto por hombres como por mujeres, tuvieron que ver con cuestiones referidas a la salud durante el embarazo y condiciones del parto. Una iniciativa presentada por un parlamentario aprista y otra presentada por una parlamentaria nacionalista proponían una Ley Integral de Salud Sexual y Reproductiva (con un enfoque intercultural en el segundo caso) y dos proyectos (uno de una parlamentaria fujimorista y otro de una parlamentaria del PPC) estaban relacionados con la penalización de prácticas abortivas. Por tanto, si bien son las parlamentarias las que presentan más proyectos, en este reducido universo también

hay parlamentarios que lo hacen lo que indica que aunque hay resistencias al tratamiento de estos temas, esto no tendría que ver necesariamente con el sexo de los parlamentarios sino más bien con sus propias posiciones ideológicas (individuales o partidistas o una confluencia de ambas) respecto de estos temas lo que los lleva a abordar aquellos menos controversiales.

Finalmente, el tema menos tratado fue el de la Participación política de las mujeres que sólo representó el 3,2% (4 de 124) de todos los proyectos presentados. En este tema el PAP presentó dos proyectos (12,1%), uno elaborado por una parlamentaria que proponía la alternancia en las nominaciones de elección popular y otro, presentado por un parlamentario, que proponía se aplique una cuota a los cargos de confianza; el PNP presentó uno de autoría de un parlamentario también proponiendo la alternancia (10,7%); y el Fujimorismo uno de autoría mixta (2,9%) que fue el proyecto de cuota de 25% en cargos parlamentarios aprobado por el Congreso en 1997. El PPC no registró ninguno ingresado en esta comisión en los períodos analizados.

En este sub-tema también se observó que los proyectos, aunque presentados de forma minoritaria, fueron propuestos por hombres y mujeres aunque de manera aislada. Su impulso tendría que ver con la agenda de los propios parlamentarios y, claramente, no forman parte de una plataforma partidista legislativa sobre estos temas. Si en el caso de la presentación de proyectos, el hecho de que se aborde más o menos el tema de las mujeres está más relacionado con la predisposición individual de los parlamentarios o parlamentarias o por cuestiones ideológicas, ¿es posible que las mayores resistencias estén no en la presentación de proyectos sino en la aprobación de los mismos? Una aprobación que depende no de una minoría sino de la obtención de una mayoría de votos.

Una parlamentaria de amplia experiencia del Fujimorismo hizo hincapié en las dificultades que supone impulsar proyectos relacionados con los intereses de las mujeres y lograr que estos finalmente se aprueben. Un proceso en el cual ha encontrado reacciones contrarias y en el que ha sido clave el apoyo de otras mujeres parlamentarias pero también su experiencia y peso político dentro del Parlamento:

*“Sacar la ley del Feminicidio me ha costado a mí hasta cuatro años (...). Machistas todavía abundan, no piensan que la mujer puede ser igual que el hombre (...). Saqué la ley a trompicones y después se ha perfeccionado con la Ley de Violencia (...). Imagínate lo que me contestó un congresista, que efectivamente morimos más mujeres porque somos infieles (...). Le dije yo voy a ver que usted vote a favor mío porque de lo contrario repito públicamente lo que ha dicho”.*⁵⁵⁵

Otra entrevistada del Partido Aprista, también con experiencia en varias legislaturas, precisa cómo incluso los propios procedimientos parlamentarios pueden ser utilizados para oponerse de manera implícita a la aprobación de cierto tipo de proyectos, por ejemplo, retrasando su paso al pleno: *“Un proyecto que no lo quieren ver, que consideran que no es conveniente o cualquier cosa que no les convenga lo mandan a la Comisión de Constitución para definir si es un proyecto constitucional o anticonstitucional (...), ese es <<el huesero>”. Un congelamiento piadoso, que no proyecta esa actitud pero que ya se sabe que es para que no salga pues es difícil que salga de allí”.*⁵⁵⁶

O incluyéndolos formal (pero marginalmente) en la agenda legislativa a debatirse para luego dilatar su discusión, como señala una parlamentaria del Partido Nacionalista:

“cuando íbamos a cuarto intermedio de leyes que requerían en su caso votación calificada, de relleno venía un proyecto de ley relativo a temas de mujer o temas de género (...). Cuando menos lo esperabas te lo metían al debate y luego mandaban un cuarto intermedio, que ya sabes que es mandarte a la congeladora”. Por tanto, ya que en el caso de la presentación de proyectos la dinámica de representación sustantiva de los intereses de las mujeres es mayormente de carácter individual y no partidista, es al momento del proceso de aprobación de los mismos donde se producen las mayores resistencias que, además, con el paso de los años dependen cada vez más del tema abordado: *“son conservadores en los temas de aborto por violación, en general aborto y el tema de alternancia. En esos dos temas he visto resistencia en los demás no”.*⁵⁵⁷

⁵⁵⁵ Entrevista personal EF1. 23 de mayo de 2016.

⁵⁵⁶ Entrevista personal EPAP1. 6 de junio de 2016.

⁵⁵⁷ Entrevista EPAP2. 24 de mayo de 2016.

Si bien hay cuestiones en las que, cómo se ha señalado, las fuertes resistencias han hecho que hasta ahora sea poco probable la aprobación de una legislación al respecto, a lo largo de las cuatro legislaturas las parlamentarias que han apoyado esta temática han ido desarrollando una serie de estrategias para generar apoyos que les permitiera aprobar sus iniciativas generando un proceso de aprendizaje acumulativo. La primera, la búsqueda de alianzas con parlamentarios más afines o con posiciones de poder dentro de la bancada: *“buscar aliados en los varones, en los voceros, en los que lideran las bancadas”*. La segunda, la generación de alianzas inter-partidistas entre mujeres parlamentarias comprometidas con el impulso de una agenda común en temas en los cuales pudieran desarrollar consensos a través de espacios de coordinación:

“En el 2006 que asumo la Presidencia del Congreso reinstauro la Mesa de Mujeres que se había anulado desde la época que estuvo Beatriz Merino (antes del golpe), cuando hubo una suerte de articulación. La formalicé y (...) hasta ahora está vigente, no se la han tumbado. En los cinco años de mi gestión estuvo vigente, y ahora está vigente también”.⁵⁵⁸

La tercera, la construcción de alianzas con actores de la sociedad civil y/o el movimiento feminista que han proporcionado soporte técnico y recursos para posicionar ciertos temas en la agenda parlamentaria mediática, movilizar opinión pública y ejercer presión para lograr avances aunque dicha relación también esté intermediada por las posiciones ideológicas de las representantes:

“(...) Yo era una abogada más bien en temas empresariales pero cuando llego al parlamento rápidamente vino la gente de Manuela Ramos. Encontré una agenda fuera del Parlamento que me interesó (...) trabajé los temas de violencia familiar y saqué la Ley de Violencia. Porque había una agenda en la sociedad civil, en las ONG, en el mundo muy activo; entonces a pesar que (...) yo era de derecha y ellas eran de izquierda, no tuvimos ningún problema en trabajar juntas en estos temas. Con límites pues, ya cuando querían entrar al aborto yo les decía no, yo no llego hasta allí”.⁵⁵⁹

⁵⁵⁸ Entrevista EPAP1. 6 de junio de 2016.

⁵⁵⁹ Entrevista EPPC1. 01 de junio de 2016.

Y por último, una cuarta, la búsqueda dentro de los propios márgenes de las reglas parlamentarias de procedimientos que permitan su tratamiento prioritario: “*Ana María Solórzano [Presidenta del Congreso] de mi bancada fijó plenos en temas de género. Un pleno a la semana o al mes tenían que ventilarse (...) me pareció una idea política fabulosa*”.⁵⁶⁰

⁵⁶⁰ Entrevista personal EPNP1. 7 de junio de 2016.

CAPÍTULO 6: ¿CAMBIO, NO CAMBIO O CAMBIO CON RESISTENCIAS EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS PERUANOS? DINÁMICAS DE INTERACCIÓN

Si en los capítulos previos se aplicaron una serie de indicadores para medir la existencia de cambios y resistencias en la representación política en cada uno de los partidos analizados, en este se presenta una mirada comparativa que permita determinar cuáles fueron las principales tendencias identificadas en cada una de las dimensiones de la representación utilizadas para el análisis en el marco de la propuesta de interacción entre cambios y resistencias que se presentó en el capítulo correspondiente.

6.1 Dinámicas de interacción entre cambios y resistencias en la representación descriptiva y factores a tomar en cuenta.

En el caso de la representación descriptiva un primer hallazgo a subrayar es que en las tres arenas de actuación partidista analizadas (organizativa, electoral y gobierno-parlamentario) se produjeron cambios en todos o en la mayoría de partidos. Pero los cambios tuvieron un carácter pre-eminentemente cuantitativo. Es decir que, cuando se observó el acceso de las mujeres a los espacios de poder, el cambio estuvo en general relacionado con un incremento numérico. A su vez dichos cambios generaron resistencias de tipo cualitativo, es decir que el mayor número de mujeres no siempre significó una distribución equitativa en el reparto del ejercicio del poder que siguió teniendo un predominio masculino, disminuyendo el impacto del cambio. Por tanto, en la mayoría de los casos se puede afirmar que los cambios vienen siendo tolerados pero no han sido internalizados por las organizaciones y, en algunos casos puntuales, han sido aceptados solo desde el punto de vista cuantitativo.

En el caso de la arena organizativa se observó, en todas las organizaciones, un incremento en el número de mujeres en las máximas instancias ejecutivas nacionales tras la aprobación de la cuota legal pero ello no significa que no existieran retrocesos. En consecuencia, el incremento de mujeres puede no ser sostenido y, por ende, es inconstante. Además los cambios tuvieron un carácter limitado en algunos partidos (PAP y Fujimorismo) que en las Ejecutivas de los períodos analizados nunca superaron el umbral del 30% de mujeres.

Un primer factor a tomar en cuenta al respecto es el propio diseño de la normativa de cuota, establecida por la Ley de Partidos, que previó su aplicación en las postulaciones y no en la composición de dichas instancias lo que mediatiza su impacto. Sin embargo, también es cierto que un partido (PNP) sí ha venido superando dicho umbral con lo cual el cambio entendido cuantitativamente fue aceptado por dicho partido. Y otro, el PPC, lo superó voluntariamente en un período en el cual la cuota legal aún no estaba vigente. Por tanto, es necesario un estudio en mayor profundidad sobre los mecanismos de selección de dirigencias partidistas y cómo interactúa la democracia interna en los partidos políticos con la regulación de cuota para potenciar o limitar su impacto.

A la vez es importante entender que, como ha venido señalando la literatura, los mecanismos de acción afirmativa no pueden resolver por sí mismos los problemas de desigualdad estructurales que afrontan las mujeres para participar en política. El impacto de estos mecanismos se da solo al momento de la nominación de candidaturas pero los problemas estructurales son pre-existentes y pueden desincentivar su voluntad de participar en política y afectar la igualdad de condiciones en las que compiten por los cargos. En ese sentido, se pueden observar problemas de oferta de mujeres para las postulaciones. Pero, paralelamente, también operan factores de demanda en la medida que existen también presunciones sobre la capacidad para el desempeño de las mujeres en cierto tipo de cargos.

Un sesgo de género que se ha podido constatar que opera como una resistencia de tipo cualitativo en todos los partidos. Hay más mujeres, sí. Pero están sub-representadas en los cargos de mayor jerarquía. Respecto de cambios en la Unidad de la Mujer, si bien es cierto solo se ha analizado el cambio desde una perspectiva formal con indicadores que pueden dar una primera idea sobre el rol que cumplen en las organizaciones políticas, no se identificaron atribuciones que puedan implicar una apuesta por fortalecerlas en el plano estatutario para que operen institucionalizada y activamente como articuladores de la representación de las mujeres más allá de los intereses y recursos de la persona que ejerce el cargo en cada momento, como se verá en el análisis de la dimensión sustantiva.

Dos partidos, el PAP y el PPC, contaban con esta instancia mucho antes de 1995. Pero incluso cuando su creación fue de más reciente data (Fujimorismo) han seguido siendo

concebidas como una instancia sin mayores capacidades. Además es llamativo que haya partidos como el PNP que, a la par que apuestan por más mujeres en la más altas instancias ejecutivas, no cuenten con este tipo de espacios. Sin embargo, esto debe ser leído en un contexto en que la organización partidista en general es débil -más aún en organizaciones de reciente incorporación al sistema político peruano- y donde las estructuras formales no son necesariamente las vías a través de las cuales se realiza la actividad partidista. Actividad que en las organizaciones más antiguas ha mermado considerablemente y, en las de creación más reciente, no han sido centrales pues las organizaciones han sido concebidas como vehículos electorales.

En la arena electoral nuevamente fue claro el impacto de la cuota legal introducida en Perú. La nominación de mujeres se incrementó notablemente tras su aplicación y, de hecho, con el paso de los años se ha iniciado un proceso de normalización respecto de sus postulaciones en el sentido que las organizaciones políticas no cuestionan ya explícitamente su aplicación. Otra cuestión es que dicha aplicación haya conducido a acciones de largo plazo, y no solo durante el momento electoral, para garantizar su presencia o incrementar el surgimiento de liderazgos competitivos. En dos partidos, el PAP y el PPC, los más antiguos y con más estructura (dentro de la debilidad organizativa partidista que caracteriza el contexto peruano), tampoco ha logrado permear la voluntad partidista al punto de orientarla hacia una mayor propensión hacia el mejoramiento de los mínimos establecidos por la cuota.

Contrariamente, los partidos más personalistas y menos institucionalizados, como el Fujimorismo y el PNP, han sido los que en mayor proporción han introducido mejoras en el número de mujeres postuladas. Pero nuevamente los cambios cuantitativos generaron resistencias de tipo cualitativo que disminuyeron los impactos del cambio aunque en diferentes intensidades. Así, nuevamente se constató la presencia de más mujeres en las listas electorales pero también la resistencia a colocarlas en las ubicaciones no sólo simbólicamente más significativas sino con mayores probabilidades de ser electas (al menos en una proporción similar a la cuota legislada). Pero las resistencias también tuvieron diferentes intensidades: hubieron partidos más proclives a considerarlas en estas posiciones (PNP y Fujimorismo), otros claramente reacios (PAP) y otros que tuvieron una apertura intermitente (PPC).

Con lo cual si bien el cambio puede ser tolerado pero no internalizado o aceptado en lo cuantitativo, es sólo tolerado en lo que respecta a brindar mejores opciones para competir para las mujeres en un contexto de voto preferencial como el peruano de alta competencia intra-partidista. También en el contexto de la selección de candidaturas para cargos parlamentarios se identificaron problemas de oferta, en el sentido que varias de las entrevistadas manifestaron la existencia de dificultades para la auto-nominación de mujeres y la identificación de eventuales candidatas. Situación que se vio agravada por los altos costos que implica una competencia de esta naturaleza lo que desincentiva en mayor medida a las mujeres de participar.

En la arena legislativa, se partió de la constatación de que la presencia de mujeres en el Parlamento peruano se ha incrementado de una manera importante tras la aprobación de la cuota legal aunque no haya sido un avance linealmente ascendente en todos los períodos. Cambios en cuya magnitud influyeron diferentes factores: el propio diseño de la cuota que, en este caso, también aplica a las nominaciones; el sistema electoral peruano de representación proporcional de nominación en lista cerrada y desbloqueada con doble voto preferencial y las desventajas estructurales que afrontan las mujeres al momento de competir. A los que se suma, en el caso del análisis de mujeres electas por partido, el mejor o peor desempeño electoral que éstos hayan tenido en determinados períodos.

Por tanto, la presencia de más mujeres en comparación al período de 1995-2000 implicó un importante cambio que ha sido tomado como punto de partida para determinar si, a la vez, se han generado cambios en las lógicas de funcionamiento de los partidos y sus bancadas a nivel parlamentario a través de indicadores que midieran, por un lado, su voluntad de incorporar a las mujeres en aquellos cargos que implicaran una mayor responsabilidad dentro del grupo parlamentario, y del otro, a través de una distribución equitativa en la integración de aquellos espacios donde se realiza el trabajo parlamentario.

Lo que se encontró fue que los cambios en todos los partidos se dieron cuando se referían a espacios de actividad parlamentaria de carácter ordinario y en dos (Fujimorismo y el PPC) se observó una integración equitativa entre hombres y mujeres de las comisiones ordinarias y en el ejercicio de sus presidencias. Aunque esta

integración está afectada por las reglas parlamentarias de distribución de comisiones en cuyo marco los partidos han institucionalizado reglas que permiten que hombres y mujeres expresen sus preferencias temáticas y puedan trabajar en aquellas comisiones que aborden dichos temas. Tampoco se encontraron diferencias o sesgos para ejercer la presidencia de comisiones de carácter ordinario.

Contrariamente, cuando se hizo una diferenciación en la integración de comisiones ordinarias y aquellas de mayor jerarquía, clasificadas en estos términos por su importancia y alta visibilidad en el ámbito parlamentario, se encontró que las mujeres en promedio participaban en menor medida en estas últimas en el caso de dos partidos (PAP y PNP) mientras que no hubo diferencias en el caso de otros dos (Fujimorismo y PPC). Por tanto, en las dos primeras agrupaciones el cambio ha generado resistencias cualitativas que lo distorsionaron porque no necesariamente el incremento de mujeres trajo aparejada una presencia equitativa en los espacios donde se debaten los temas que son considerados como parte del núcleo duro de la política parlamentaria.

Esta conclusión se refuerza si se observan las diferencias en el ejercicio por parte de las mujeres de las presidencias de las comisiones de mayor jerarquía que en todos los partidos fue muy minoritaria a diferencia de las presidencias de las comisiones ordinarias donde, como ya se ha señalado, sí se observó una mayor balance entre hombres y mujeres. Las limitaciones al acceso de cargos con mayor responsabilidad y visibilidad políticas se vieron expresadas, además, en el hecho de que en dos partidos (el Fujimorismo y el PAP), ninguna mujer hubiera ejercido como Portavoz titular de la bancada y en dos (PPC y PNP) los cambios fueron de escasa magnitud.

Es decir que, en virtud de resistencias de carácter cualitativo, o no ha habido cambios o estos han sido mínimos y no permanentes subsistiendo unas lógicas de designación que se han mantenido inalteradas y que responden a criterios en los que la experiencia, la visibilidad mediática o el peso político siempre parecen tener un rostro masculino constituyendo barreras invisibles para las mujeres. Por tanto, nuevamente el cambio puede ser aceptado desde un punto de vista cuantitativo pero sólo tolerado en lo cualitativo.

Cuadro 47: Resumen interacción cambio – resistencia en la Representación Descriptiva

Dimensión	Arena	Indicadores	Cambio	Características del cambio	Reacciones frente al cambio	Acciones respecto del cambio	Escenarios de cambio por partidos	Factores que intervienen
Representación descriptiva	Organizativa	Presencia de mujeres en CEN	Sí: todos los partidos	<p>1. Cuantitativo: incremento de mujeres en CEN en todos los partidos tras vigencia de la cuota legal.</p> <p>2. Limitado: dos partidos (PAP y Fujimorismo) nunca han superado el 30% mujeres.</p> <p>3. Inconstante: Existencia de incrementos entre períodos pero también de retrocesos en tres</p>	Existe resistencia cualitativa en todos los partidos	<p>Acción que disminuye el impacto del cambio:</p> <p>1. Sub-representación de mujeres en cargos de mayor jerarquía.</p> <p>2. Escasa nominación de mujeres a cargos de mayor jerarquía.</p>	<p>1. PNP: Aceptado en lo cuantitativo (supera el 30%)/Tolerado pero no internalizado en lo cualitativo.</p> <p>2. PAP, PPC y Fujimorismo: Tolerado pero no internalizado en lo cuantitativo (no supera el 30%)/Tolerado pero no internalizado en lo cualitativo.</p>	<p>1. Regulación de cuota legal.</p> <p>2. Problemas en la auto-nominación de mujeres.</p> <p>3. Desventajas estructurales que afectan a mujeres para competir por los cargos.</p> <p>4. Sesgos en la selección de mujeres: sobre-calificación.</p>

				partidos (PAP, PPC y Fujimorismo).				
		Unidad de la Mujer e integración en CEN.						
			Sí: PAP, PPC y Fujimorismo	1. Formal: sólo limitado a existencia e integración CEN	Existe resistencia en PAP, PPC y Fujimorismo	Acción que disminuye el impacto del cambio: 1. No regulación de atribuciones selección candidatura y propuestas de gobierno.	Tolerado pero no internalizado	1. Debilidad institucional y organizativa partidos. 2. Informalidad.
			No: PNP	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	
	Electoral	Mujeres en nominaciones parlamentarias (cumplimiento cuota y "cuota	Sí: todos los partidos	1. Cuantitativo: incremento de mujeres en nominaciones tras la vigencia de la cuota	Existe resistencia cualitativa en todos los partidos en	Acción que disminuye el impacto del cambio: 1. Sub-	1. PNP y Fujimorismo: Aceptado y mejorado en lo cuantitativo/Tolerado	1. Regulación de cuota legal. 2. Problemas en la oferta de mujeres candidateables.

		efectiva")		<p>legal. 2. Simbólico: progresivos cambios culturales respecto de la participación de las mujeres. 3. Mejoras tangenciales: los mínimos legales son apenas mejorados salvo en el caso del Fujimorismo y el PNP. 4. A mayor institucionalización y estructura menos adaptación.</p>	<p>diferentes intensidades: PAP (Alta)/PPC (Media)/PNP y Fujimorismo (Baja).</p>	<p>representación de mujeres en posiciones No.1 de listas electorales tomando como umbral un 30%.</p>	<p>pero no internalizado en lo cualitativo. 2. PAP y PPC: Aceptado y con mejoras mínimas o cumplimiento estricto en lo cuantitativo/Tolerado pero no internalizado en lo cualitativo.</p>	<p>3. Desventajas estructurales que afectan a mujeres para competir por los cargos. 4. Sesgos en la selección de mujeres: sobre-calificación</p>
--	--	------------	--	--	--	---	---	--

	Legislativo	Acceso a cargos mayor responsabilidad en el grupo parlamentario: Portavocía titular	Sí: PPC y PNP	1. Mínimo cuantitativamente: mujeres constituyen un porcentaje muy bajo. 2. No permanente: se produce en legislaturas puntuales y luego se observan retrocesos.	Existe resistencia cualitativa	Acción que disminuye el impacto del cambio: 1. Mayor presencia de mujeres en portavocías suplentes	Tolerado pero no internalizado	1. Techo de cristal: barreras informales/invisibles
			No: Fujimorismo y PAP	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	
		Integración equitativa de comisiones ordinarias	Sí: todos los partidos	1. Cuantitativo: está referido al acceso en términos numéricos. 2. Institucionalizado: forma parte de las dinámicas de actuación del grupo	Existe resistencia cualitativa (PAP y PNP).	Acción que distorsiona el impacto del cambio: menor promedio de integración de	1. Fujimorismo y PPC: Aceptado. 2. PAP y PNP: Tolerado pero no internalizado (porque mayor jerarquía hombres).	1. Reglas parlamentarias asignación comisiones. 2. Mecanismos de decisión intra-partidistas.

				parlamentario.		comisiones de mayor jerarquía en el caso de las mujeres.		3. Intereses temáticos de los legisladores.
		Ejercicio equitativo de presidencias de comisiones ordinarias	Sí: todos los partidos	<p>1. Cuantitativo: Está referido al acceso en términos numéricos.</p> <p>2. Institucionalizado: forma parte de las dinámicas de actuación del grupo parlamentario.</p>	Existe resistencia cualitativa en todos los partidos	Acción que distorsiona el impacto del cambio: ejercicio muy minoritario de presidencias de comisiones de mayor jerarquía.	Aceptado en lo cuantitativo/Tolerado y no internalizado en lo cualitativo: todos los partidos presentan promedios similares entre hombres y mujeres en el ejercicio de presidencias de comisiones ordinarias y minoritario en mayor jerarquía.	

N.A.= No aplica. Fuente: elaboración propia

6.2 Dinámicas de interacción entre cambios y resistencias en la representación sustantiva y factores a tomar en cuenta.

En el análisis del cambio en la representación sustantiva realizado a través de los indicadores seleccionados para la arena orgánica, orientados a identificar innovaciones de carácter voluntario por parte de las organizaciones políticas más allá de las imposiciones legales, se encontró que -a nivel estatutario y retórico- no en todos los partidos se produjeron cambios destinados a reconocer, aunque sea de modo declarativo, un compromiso con la representación de las mujeres en tanto colectivo. De hecho, solo dos partidos lo hicieron, el PAP y el PNP, sin que se haya identificado alguna resistencia aunque este tipo de declaraciones convivan también con miradas centradas en la familia como sujeto prioritario de las preocupaciones del partido.

Hay que decir que este tipo de declaraciones tienen sobre todo un carácter formal. En consecuencia, siendo importantes, no necesariamente predicen las políticas de nominación que en la práctica pueda tener el partido en lo electoral o si las lógicas de funcionamiento de las bancadas partidistas serán más o menos equitativas en el nivel parlamentario. Un ejemplo es el caso del Fujimorismo que no contiene este tipo de declaraciones en sus Estatutos pero que, sin embargo, mostró una mayor proclividad a nominar mujeres o a que estas ejerzan cargos de mayor responsabilidad en el Parlamento. El ejemplo contrario es el PAP que sí contenía este tipo de declaraciones pero que ha sido más reacio a superar la cuota o a colocar a las mujeres en posiciones parlamentarias de mayor jerarquía.

Respecto de la inclusión de acciones positivas no se registraron cambios en ninguno de los partidos analizados pues este tipo de acciones no han sido contempladas. Tampoco se encontraron, en tres de los cuatro partidos analizados, medidas de discriminación positiva. Este cambio sólo se produjo en el PPC e implicó la mejora de la cuota legal a través de una disposición estatutaria que obligaba al partido a introducir un criterio de alternancia entre hombres y mujeres al momento de ubicarlas en las listas, iniciativa que pudo materializarse cuando la Presidencia del partido se encontraba en manos de una mujer que apoyó su inclusión en una organización de carácter conservador en la cual las acciones afirmativas o cualquier medida que ayude a potenciarlas eran consideradas

prioritarias -a nivel de dirigencia- sólo por un grupo minoritario mientras que la mayoría cuestionaba su idoneidad.

Esta falta de consenso en torno a la medida tuvo como consecuencia que el cambio no llegara a institucionalizarse y, de hecho, fuera rechazado con la llegada de una nueva dirigencia y la realización de un Congreso Estatutario donde dicha medida se eliminó. Es decir, la resistencia se expresó a través de una acción que buscaba revertir el avance y logró volver al statu quo previo a la introducción de dicha innovación. En lo que respecta al impulso de acciones críticas para mejorar la representación de las mujeres ya sea por parte de la Unidad de la Mujer o por parte de mujeres en puestos de poder partidista, éstas fueron identificadas solo en dos casos.

El primero, en el Partido Aprista, propiciada por la presencia de una mujer en la Presidencia de su Tribunal Electoral, que implicó mejorar la cuota legal para reemplazarla por la paridad (50%-50%) y la alternancia en las elecciones de dirigencias partidistas a través del respectivo Reglamento de Elecciones. Dicha disposición fue aceptada para su implementación sin resistencias en el nivel directivo nacional del partido. Sin embargo, encontró resistencias en los niveles locales donde debía implementarse las que se expresaron a través de cuestionamientos a la posibilidad de que las mujeres pudiera desempeñar determinados cargos que revelaron sesgos de género en la distribución de los mismos. Resistencias que hicieron que el cambio no fuera puesto en práctica en su totalidad y se disminuyera su impacto potencial al optarse desde la dirigencia nacional por mantener sólo la paridad y no la alternancia. Por lo cual se consideró que dicho cambio fue tolerado pero no internalizado.

En el caso del PPC, las acciones críticas implementadas estuvieron orientadas al fortalecimiento de las capacidades de las militantes y a la generación y promoción y liderazgos cuando la Secretaría estuvo a cargo de una mujer con una agenda orientada a dotar de centralidad a la Secretaría de la Mujer como articuladora de una mejor y mayor representación de los intereses de las mujeres desde el partido. Al igual que en el caso de la reforma estatutaria sobre la alternancia descrita en párrafos previos, este tipo de acciones no gozó del consenso entre las élites partidistas. Por tanto, al producirse un cambio de dirigencia este enfoque sobre las actividades de la Secretaría desapareció sin haber podido institucionalizarse. Este ejemplo es muy revelador de cómo el impulso de

agendas de este tipo dependen de los recursos y la voluntad individual de quienes ejercen el cargo en cada momento.

En la arena electoral donde se midió a través de dos indicadores la inclusión de propuestas relacionadas con los intereses de las mujeres -aplicado uno a los Planes de Gobierno y, otro, a las declaraciones brindadas en medios por los candidatos, candidatas y representantes del partido- se presentaron cambios de escasa magnitud en la mayoría de partidos que no fueron inmunes a la presencia de resistencias por lo que en esta arena en general se observó que dichos cambios fueron tolerados pero no internalizados y en algún caso fueron rechazados.

En lo que respecta a los Planes de Gobierno, salvo el caso del Partido Nacionalista Peruano, las propuestas relacionadas con los intereses de las mujeres no fueron una prioridad programática para el resto de organizaciones (APRA, PPC y Fujimorismo) en un contexto en el cual el debate programático en los partidos políticos peruanos es inexistente, en general, y más aún en aquellos temas que no son considerados centrales para la organización como se ha podido observar a través de otros indicadores. Es sintomático que la elaboración de este tipo de documentos sea encargado a personas de un perfil más técnico que no necesariamente coordinan con otros actores partidistas que desde lo orgánico pueden tener el mandato formal de trabajar estos temas o quienes desde el Parlamento los han venido impulsando.

Hay también un componente ideológico importante. Los partidos más de derecha, como el PPC o el Fujimorismo o aquellos que se han alejado de sus posiciones socialdemócratas originarias como el PAP, no abordan cuestiones relacionadas -por ejemplo- con los Derechos sexuales y derechos reproductivos que implican una mayor autonomía para la mujer porque esto choca con sus propias visiones doctrinarias o porque por cuestiones electorales prefieren apostar por propuestas que no generen polémica y no alejen a su electorado potencial. En ese sentido, cuando en algún partido -como el PPC- se han propuesto cuestiones temáticas que desafían las convenciones ideológicas mayoritarias del partido la acción de resistencia ha sido ignorar las propuestas de cambio mediante su no inclusión en los Planes de Gobierno.

En otros casos las visiones conservadoras actuaron como una barrera para el ingreso de más temas en la agenda y se optó por un paquete de propuestas mínimas como sucedió con el PAP y el Fujimorismo. Pero incluso cuando las propuestas lograron ser incorporadas en dichos documentos, y se produjo un avance en lo programático, el cambio no llegó a consolidarse en la práctica ya que las resistencias terminaron materializándose (como en el caso del PNP) mediante el retroceso por cuestiones de cálculo político electoral a través de declaraciones públicas respecto de propuestas incluidas formalmente en el Plan de Gobierno. En paralelo, también se pudo observar la inexistencia de una masa crítica de mujeres que desde el interior del partido pugnara por impulsar una agenda específica con reivindicaciones concretas sobre estos temas en los períodos analizados. Lo que se observó fue a mujeres que por convicción individual han ido abriendo espacio a las temáticas desde las posiciones de poder a las que han accedido y desde las que han intentado permear las posiciones del partido, con mayor o menor éxito, lo que se verá con mayor claridad en la arena parlamentaria.

En el caso de las propuestas de campaña hechas públicas a través de los medios de comunicación seleccionados (dos medios escritos), si bien es cierto se identificaron declaraciones en todos los períodos no se podría decir que tras la aprobación de la cuota (salvo en el caso del PPC) el volumen de declaraciones sobre estas cuestiones haya tenido un incremento importante en el período inmediatamente posterior analizado (2001). Siempre con una muy escasa magnitud han ido apareciendo en algunos períodos aunque su presencia podía reducirse en otros. Por tanto, siendo escasa su presencia esta tampoco fue sostenida.

Pese a que estos temas han seguido siendo minoritarios como mensajes de campaña orientados a movilizar el voto (según la muestra analizada), se ha considerado que la entrada de estos temas en la agenda mediática por parte de los representantes del partido ha sido un cambio tolerado pero no internalizado (en el caso del PNP y del Fujimorismo) por su escasa priorización, porque finalmente las propuestas (en muchos casos sin conexión alguna con las escasas propuestas planteadas en los respectivos Planes de Gobierno) fueron realizadas a título individual (dado que la competencia electoral para cargos parlamentarios es de carácter personalizado) y porque siguen siendo sólo algunas mujeres comprometidas con el tema las que colocan los mensajes.

Es decir, sigue siendo una cuestión altamente feminizada en lo que respecta a su tratamiento.

Y se ha considerado que el cambio fue rechazado por el PAP y el PPC, además de por los factores mencionados, porque se produjeron resistencias cuando en determinadas coyunturas se ha obligado a dichos partidos a posicionarse en temas que hubieran preferido evitar como el de la <<píldora del día siguiente>>. Situaciones en las que líderes de posiciones más conservadoras dentro de cada partido no han dudado en hacer públicas sus discrepancias para intentar frenar cualquier cambio de posición sobre el tema y poder mantener así el statu quo existente.

Finalmente en lo legislativo lo que se observó fue que el incremento de mujeres en el ámbito parlamentario -tras la aprobación de la cuota- trajo en paralelo un incremento sustancial en el volumen de proyectos presentados relacionados con los intereses de las mujeres en todos los partidos analizados. Pero este incremento tuvo dos características muy marcadas: en primer lugar, una centralización temática pues la mayoría de proyectos estuvo enfocado en cuestiones relacionadas con la No Violencia contra la Mujer y, en segundo lugar, con la Igualdad de Oportunidades (DESC). Contrariamente fue muy minoritario el tratamiento de temas relacionados con los Derechos sexuales y reproductivos. Y lo segundo fue que -aunque hubo proyectos presentados por parlamentarios- la gran mayoría fueron de autoría de parlamentarias que tuvieron en su agenda política particular el impulso de estos temas. Parlamentarias que, cuando lo hicieron, no contaron con la oposición de su grupo parlamentario, identificaron aliados puntuales entre los parlamentarios, construyeron alianzas inter-partidarias entre mujeres y alianzas con la sociedad civil pero no lograron la inclusión de estas preocupaciones en la agenda permanente de su grupo parlamentario.

Nuevamente aquí la presentación de iniciativas está mediada por la ideología. Existen determinados temas que los partidos no apoyan porque entran en conflicto con sus convicciones doctrinarias. Un ejemplo claro son las cuestiones relacionadas con los Derechos sexuales y derechos reproductivos. Pero también cuestiones relacionadas con una mayor apertura a la Participación política de las mujeres, por ejemplo, mediante mejoras a la normativa de cuotas existente. Por tanto, si bien en general las resistencias no se expresan en la presentación de proyectos, estas son tangibles en su proceso de

aprobación cuando los partidos utilizan los márgenes que hay en los mecanismos de tramitación de proyectos para dilatar su discusión y/o evitar su aprobación.

Cuadro 48: Resumen interacción cambio-resistencia en la Representación Sustantiva

Dimensión	Arena	Indicadores	Cambio	Características del cambio	Reacciones frente al cambio	Acciones respecto del cambio	Cambio por partidos	Factores que intervienen
Representación sustantiva	Organizativa	Otras estrategias (estatutarias) promoción representación de las mujeres	Retóricas: -Sí PAP y PNP	1. Formal: se da a nivel declarativo	No existe resistencia	Acciones orientadas a cumplir estrictamente: adecuación al marco normativo legal/internacional derechos mujeres	PAP y PNP: Aceptado	1. Visión tradicional asociada a la familia (PNP)
			Retóricas: -No PPC y Fujimorismo	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
			Acción positiva: No (ningún partido)	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

			Discriminación positiva: - Sí PPC	<p>1. Mejora la cuota legal: alternancia.</p> <p>2. No consensual: divide a las élites.</p> <p>3. Impulsada por mujeres en posición de poder.</p> <p>4. Temporal: tiene vigencia en período limitado.</p>	Existe resistencia	Acción que busca revertir la situación y volver statu quo: derogación de la disposición en un Congreso posterior.	Rechazado	<p>1. Cambio de dirigencia partidista.</p> <p>2. Confrontación de visiones conservadoras y progresistas sobre el tema.</p>
			Discriminación positiva: - No PAP,PNP, Fujimorismo	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

		Impulso de "acciones críticas" para mejorar la representación de las mujeres	Sí: PAP	1. Mejora de la cuota legal dirigencia: paridad y alternancia. 2. Impulsada por mujeres en posición de poder. 3. Menor jerarquía: por vía reglamentaria y no estatutaria. 4. Cambio parcial: no se aplica la alternancia.	Existe resistencia	1. Acciones que disminuyen el impacto del cambio: bases del partido plantean dificultades para aplicación alternancia y no se aplica.	Tolerado pero no internalizado	1. Techo de cristal: barreras informales/invisibles. 2. Partidos con mayor estructura menos adaptables a los cambios.
			Sí: PPC	1. No consensual: divide a las élites. 2. Impulsada por mujeres en posición de poder. 3. Temporal: tiene vigencia en un período limitado.	Existe resistencia	1. Acciones que buscan revertir la situación y volver al statu quo previo: no continuidad y retorno a visión más tradicional	Rechazado	1. Cambio de dirigencia partidista. 2. Confrontación de visiones conservadoras y progresistas sobre el tema.
			No: PNP y Fujimorismo	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

	Electoral	Propuestas intereses mujeres Planes de Gobierno	Sí: PNP (Mayor magnitud), PPC, APRA y Fujimorismo (menor magnitud)	<p>1. Escasa magnitud: no es una prioridad programática (salvo el caso del PNP).</p> <p>2. Irregular/Intermittente.</p> <p>3. Permeado ideológicamente: alcance depende de la doctrina partidista.</p> <p>4. Ausencia de masa crítica de mujeres impulsando temas desde lo interno.</p>	Existe resistencia	<p>1. Acciones que distorsionan las innovaciones planteadas: PNP retroceso en las propuestas más "polémicas".</p> <p>2. Acciones que invisibilizan/ ignoran los cambios: PPC no incorporación de propuestas más progresistas. PAP y Fujimorismo visión más conservadora predomina en su redacción</p>	Tolerado pero no internalizado	<p>1. Ausencia debate programático en los partidos.</p> <p>2. Vínculos no programáticos de los partidos con los electores.</p> <p>3. Debilidad institucional: desconexión entre lo técnico y las instancias y representantes partidistas.</p> <p>4. Informalidad.</p> <p>5. Competencia electoral personalizada.</p> <p>6. Posiciones divergentes entre élites sobre el tema</p>
--	-----------	--	---	---	--------------------	---	--------------------------------	--

		<p>Propuestas de campaña relacionadas con intereses de las mujeres declaradas en medios</p>	<p>Sí: todos los partidos.</p>	<p>1. Escasa magnitud: no es un tema prioritario en general.</p> <p>2. Feminización: son las mujeres candidatas quienes más colocan el tema en campaña.</p> <p>3. Propuestas a título personal: muchas no figuran en el Plan de Gobierno.</p> <p>4. Mediatizado temáticamente por estrategia electoral o ideología (no temas "polémicos").</p>	<p>Existe resistencia</p>	<p>1. Acciones que buscan revertir la situación y volver al statu quo previo (PAP, PPC): declaraciones en contra de la <<píldora del día siguiente>>.</p> <p>2. Acciones que invisibilizan los cambios: escasa priorización del tema por parte de los partidos.</p>	<p>Tolerado pero no internalizado y Rechazado en algunas temáticas (PAP y PPC)</p>	
--	--	--	--------------------------------	--	---------------------------	---	--	--

	Legislativo	Incremento Proyectos de Ley temas relacionados con intereses mujeres	Sí: todos los partidos	<p>1. Incremento sustancial: mayor volumen proyectos tras aprobación cuota e incremento parlamentarias.</p> <p>2. Centralización temática: mayoría de temas relacionadas con No violencia y minoría con DDSSRR y participación política.</p> <p>3. Feminización: en general son las mujeres parlamentarias las que más iniciativas presentan.</p> <p>4. Mediatizado ideológicamente: posiciones ideológicas determinan menor tratamiento de ciertos temas.</p>	Existe resistencia	1. Acciones orientadas a anular e incumplir la innovación: estrategias para impedir la aprobación de determinados proyectos (Participación política y DDSSRR)	Tolerado pero no internalizado	1. Representación parlamentaria más individual que partidista.
--	-------------	---	---------------------------	--	--------------------	---	--------------------------------	--

N.A. = No aplica. Fuente: elaboración propia

CONCLUSIONES

Esta investigación tuvo como principal pregunta a responder cuál había sido la evolución de la representación política de las mujeres en los principales partidos políticos antes y después de la aprobación de la cuota legal y cómo se habían producido los cambios o eventuales resistencias a dicha representación. A su vez se plantearon a una serie de sub- preguntas que sirven como marco para presentar los hallazgos de este trabajo.

1.¿Cómo se presentaron los cambios y eventuales resistencias a innovaciones para mejorar la representación de los partidos políticos?

Los datos que se aportan respecto de la situación de los partidos en el período previo a la aprobación de la cuota legal (tanto en la dimensión descriptiva como en la dimensión sustantiva de la representación) revelan que los partidos habían sido muy poco permeables a la representación de las mujeres antes de la aprobación de la cuota legal. De acuerdo a la hipótesis prevista, las organizaciones políticas -dado su carácter conservador- empezaron a adaptarse sólo cuando un factor externo regulado legalmente los obligó a hacerlo y los cambios más visibles se produjeron en aquellas dimensiones que se vieron directamente afectadas por las acciones afirmativas aprobadas.

Es decir, se produjeron en la representación descriptiva -en mayor medida en las nominaciones de candidaturas al parlamento en la arena electoral- pero también en la arena organizativa, específicamente en la composición de los Comités Ejecutivos Nacionales. Sin embargo, en otros aspectos de la arena organizacional las dinámicas permanecieron inalteradas, tanto en lo descriptivo como en lo sustantivo. Un ejemplo, la existencia de Unidades de la Mujer en la mayoría de partidos que no han contado con atribuciones formales que las fortalezcan con el fin de desempeñar un rol central en la mejora de la representación de las mujeres en los ámbitos partidistas.

Dicho esto, la definición de cambio de carácter complejo adoptada en esta investigación partía de la premisa que, tanto si el cambio se produce por factores externos como por factores internos, siempre existe un margen para una valoración de los líderes sobre los alcances del cambio. También que éstos son el resultado de la interacción entre

propuestas de innovación y resistencias que generan alteraciones en los cambios propuestos originalmente. Ambas presunciones se han podido constatar al analizar la naturaleza de los cambios producidos en los partidos políticos peruanos. En primer término, al observar la representación descriptiva se tuvo que los cambios fueron esencialmente cuantitativos: en las nominaciones y en la composición de los Comités Ejecutivos se incrementó el número de mujeres (aunque no en todos los períodos analizados se hayan registrado siempre incrementos ya que también hubo retrocesos) pero las resistencias se presentaron en términos cualitativos ya que las mujeres estuvieron ausentes en las posiciones más preeminentes y competitivas de las listas (posición No. 1) y en los cargos de mayor jerarquía organizativa.

Además, incluso en lo cuantitativo, existieron diferencias entre partidos: mientras las organizaciones más nuevas, más informales y con menor estructura organizativa (como el PNP y el Fujimorismo) han llegado a mejorar los mínimos legales establecidos por la cuota en nominaciones a cargos parlamentarios, los partidos más antiguos y con mayor estructura o han cumplido estrictamente con la cuota o han introducido mejoras mínimas (PAP y PPC). Por tanto, como han señalado Levitzky (2005) y Freidenberg y Levitzky (2007) para el caso latinoamericano, el grado de institucionalización es un factor que puede influir en la adaptación de las organizaciones a los cambios. Partidos más informales, menos organizados y altamente personalistas como el PNP y el Fujimorismo han mostrado mayor adaptación a la movilización de grupos tradicionalmente excluidos y, en particular, a la representación descriptiva de las mujeres a través de su mayor porcentaje de nominación al Parlamento.

El análisis realizado también mostró el margen del cual gozan las élites partidistas para adaptarse a los cambios pues, tal como señalan Vergé (2007) y Matland y Studlard (1996), cuando el cambio proviene de un factor externo se requiere de la valoración, voluntad y disposición de recursos al servicio de dichos cambios por parte de los líderes partidistas para su efectiva implementación, lo cual puede no darse. Pero existen matices adicionales que nos hablan de la multi-dimensionalidad de este fenómeno pues la voluntad de los partidos puede expresarse desde un punto de vista cuantitativo, en este caso concreto mejorando numéricamente la cuota, mientras a la vez partidos pueden resistirse a abrir las oportunidades de competencia entre hombres y mujeres para hacerla más equitativa persistiendo su sub-representación en mejores posiciones.

Esta situación también pudo observarse en la arena del gobierno-legislativo. Si bien como producto de la aprobación de la cuota, en un contexto de reglas institucionales que no potencian su eficacia, el número de mujeres en el Parlamento se ha incrementado y su incorporación en los espacios ordinarios del trabajo legislativo se ha venido produciendo en condiciones de equidad -bajo reglas ya institucionalizadas a nivel de cada grupo parlamentario que así lo permiten- también se ha identificado su sub-representación en las posiciones de mayor jerarquía. Es decir, en cargos de portavoz, en las presidencias de las comisiones más importantes e incluso en la integración de dichas comisiones.

Por tanto, si como señalan Marx et al. (2007), la concentración en ciertas comisiones puede ser una expresión de sus preferencias políticas o un indicador de que son excluidas de aquellas que suponen un mayor poder y prestigio, su histórica y sistemática ausencia en estos cargos y espacios hace posible sostener que estamos ante una resistencia a compartir posiciones que por su importancia y visibilidad pueden constituir para los parlamentarios una fuente de recursos para su re- elección y una oportunidad de ganar experiencia en un área de política y de construir una carrera pública en base a ella.⁵⁶¹

2. ¿Puede la aplicación durante un período extenso de cuotas reguladas legalmente lograr transformaciones en el reparto del poder entre hombres y mujeres en los partidos políticos?

Ya se ha visto en el punto anterior como la cuota ha tenido un importante impacto en la representación descriptiva de las mujeres al mejorar su presencia en máximas instancias de decisión partidista a nivel nacional o en cargos legislativos. Y como, desde lo simbólico, ha ayudado a dotar a la participación política de las mujeres de una progresiva normalidad y a colocar dicha cuestión en la agenda partidista aunque esto se produzca todavía pre-eminentemente durante las coyunturas electorales.

Sin embargo, tal cómo se había señalado en las hipótesis planteadas, más allá de la arena electoral o la del gobierno-legislativo la cuota ha tenido impactos limitados en el reparto del poder entre hombres y mujeres en los partidos y no se ha producido

⁵⁶¹ Véase *HEATH ET AL. (2005)*.

necesariamente un efecto contagio para una mayor representación de los intereses de las mujeres en otras arenas de la actuación partidista. Esto se sostiene no solamente por los desequilibrios identificados cuando el análisis se centró en el tipo de cargos a los que acceden las mujeres sino también porque no se ha logrado permear culturalmente la concepción del poder presente en lo formal y las lógicas de actuación de algunas élites e incluso militancias.

Esto se puede afirmar porque, por ejemplo, en lo organizativo poco se ha avanzado en la representación sustantiva más allá de que algunos partidos (PAP y PNP) hayan incluido declaraciones retóricas relacionadas con la representación de las mujeres. La implementación de estrategias voluntarias en lo formal para mejorar dicha representación, fuera de lo establecido por la cuota, ha sido prácticamente inexistente y cuando excepcionalmente se ha producido no ha logrado institucionalizarse por las resistencias presentadas.

Es el caso del PPC partido en el cual, con el apoyo e impulso de mujeres en posiciones de poder dentro del partido, se introdujo estatutariamente la obligación de la alternancia en las nominaciones como forma de mejorar sus oportunidades de competir. Sin embargo, esta disposición fue derogada por la siguiente dirigencia. Asimismo cuando se identificaron otras “acciones críticas”, también impulsadas por mujeres en puestos de poder, éstas no estuvieron libres de resistencias que determinaron la morigeración del cambio o su no continuidad.

Ejemplo de lo primero, la regulación de la paridad y alternancia para la elección de dirigencias partidistas incluida en el reglamento electoral (aunqueno en el estatuto) del PAP que por reticencias de las bases respecto de la posibilidad de que las mujeres puedan desempeñar determinados cargos quedó limitada sólo a una composición 50-50%. Ejemplo de lo segundo, las políticas implementadas desde la Secretaría de la Mujer para fortalecer y promover liderazgos de mujeres al interior del PPC que no fueron continuadas al elegirse a otras personas en cargos de dirigencia.

Según nuestra hipótesis, ante situaciones de cambio generados al margen de la cuota legal, se previó que también se generarían resistencias salvo que la iniciativa respondiera a la existencia de una voluntad o de un actor político hegemónico o

predominante al interior de la organización. La realidad partidista peruana mostró la existencia de dos situaciones: la primera que, como sostiene la literatura, cuando las iniciativas innovadoras son atribuibles a factores internos suelen aparecer resistencias que requieren contar con una coalición de apoyo para ser vencidas.⁵⁶² Es el caso del PPC en el que la coalición que promovió los cambios estuvo liderada por una mujer en la Presidencia del partido. Pero al no generarse un consenso entre las élites, cambiada la dirigencia las medidas fueron eliminadas. La segunda, como muestra el caso del PAP, sugiere que incluso cuando las élites a nivel nacional están de acuerdo en la adopción de una disposición favorable a la representación de las mujeres al ser los partidos unidades donde co-existen múltiples actores, las resistencias pueden provenir de otros niveles territoriales, en este caso desde las bases.

Pero, además, también se ha podido constatar que como ha señalado Caminotti (2016) el logro de una mayor igualdad en la concepción y reparto del poder en los partidos políticos depende de factores más estructurales que están a la base de las desigualdades entre hombres y mujeres que la cuota por sí misma no puede resolver. Los obstáculos son de carácter múltiple y, en el caso peruano, tanto para las nominaciones a cargos partidistas como a cargos de elección popular, entrevistadas de diferentes partidos manifestaron que las organizaciones políticas afrontan problemas al momento de identificar mujeres que quieran auto-nominarse y que incluso pueden éstas pueden desanimarse en el camino cuando sopesan los costos de su incorporación a la vida política partidista y de su entrada en una competencia electoral.

Subsisten todavía problemas en la conciliación de la vida familiar y la vida laboral que les deja poco tiempo para una carrera política que, además, está muy desprestigiada en el caso peruano. Todavía hay brechas económicas, por ejemplo salariales, que hacen que las mujeres tengan menos recursos o estén menos dispuestas a invertirlos en una contienda altamente personalizada y costosa. La motivación, como ha señalado Rule (1981), está condicionada por los cálculos que en estos casos hacen las mujeres sobre los riesgos, apoyos y posibilidades de afrontar con éxito una candidatura. Por tanto, se han identificado problemas de oferta⁵⁶³ que se agudizan porque los partidos suelen emprender la búsqueda de mujeres ante la cercanía o durante el período electoral por un

⁵⁶² *HARMEL Y JANDA (1994).*

⁵⁶³ *LOVEDUNSKI y NORRIS (1995).*

escaso compromiso con la promoción continuada de liderazgos femeninos pero también porque se desenvuelven en un contexto de extrema fragilidad organizativa en el que los partidos actúan básicamente como vehículos electorales.

Pero si hay problemas de oferta, en la experiencia peruana, también se han identificado problemas desde el lado de la demanda. Así se han identificado sesgos de género respecto de la posibilidad de que las mujeres puedan ser ubicadas en las mejores posiciones en las listas, desempeñar determinados cargos partidistas o ejercer las posiciones de mayor rango en la vida parlamentaria. Ello configura lo que se denomina un “techo de cristal”: reglas informales, barreras invisibles para ascender y, en general, una cultura político partidaria que excluye a las mujeres que no han llegado a ser resueltas por la adopción de cuotas que pueden incidir en el número pero no necesariamente generan los cambios requeridos para alterar el statu quo del poder partidista.

3. ¿Cómo influye la debilidad institucional y la crisis de representación del sistema político partidista peruano y de los propios partidos en la consecución de posibles cambios favorables a la representación política de las mujeres por parte de las organizaciones analizadas?

Cómo se ha señalado en el capítulo correspondiente a América Latina, y en el análisis particular de las características del sistema partidista peruano y cada uno de los partidos abordados en este estudio, un rasgo esencial ha sido la baja institucionalización tanto de su sistema de partidos como la de las propias organizaciones partidistas además de su debilidad orgánica, su informalidad, su alto grado de personalismo, la ausencia de debate y vínculos programáticos con la ciudadanía y, en general, una precarización de dichas organizaciones en tanto instituciones centrales para el funcionamiento de la democracia ya que su actividad prioritaria es la electoral. Organizaciones que además actúan en el marco de una cultura política que si bien ha tenido importantes avances todavía muestra algunos rezagos de una mirada tradicional sobre el rol de las mujeres en la sociedad y en la política.

Por tanto, si la representación política -en general- es débil y no programática, ¿cómo se ha dado la representación de las mujeres en este contexto? Las respuestas más certeras al respecto se derivan de los hallazgos obtenidos en la dimensión de sustantiva

que nos permiten sostener que, tal como se previó en las hipótesis planteadas, las cuestiones relacionadas con los intereses de las mujeres responden a esfuerzos individuales de personas, mayoritariamente mujeres, con liderazgos favorables y recursos para promover dicha temática pero no son el reflejo de una agenda programática y orgánica partidista. Así sucedió en lo referido al impulso de reformas estatutarias y de acciones críticas descritas en el punto anterior pero también en lo que respecta al desempeño de la titularidad del cargo en las Secretarías de la Mujer.

En partidos donde la vida orgánica se ha debilitado (PAP y PPC) dichas instancias comparten la precariedad con todas las instancias organizacionales existentes. Cualquier propuesta o impulso de cambios, en el marco de un sistema donde los partidos no tienen recursos públicos para financiar siquiera sus actividades ordinarias, depende -no sin resistencias- de las convicciones favorables o la agenda política particular de la persona de turno en el cargo. Y, en partidos donde la vida organizativa nunca ha sido predominante (PNP y Fujimorismo), la representación se da por fuera de estas instancias a través de liderazgos personales o en otras arenas de la vida partidista desconectadas a su vez de dichas instancias, como puede ser el ámbito de representación parlamentaria.

En el plano de las propuestas durante las etapas electorales ya se ha mencionado como éstas no formaban parte de un debate programático al interior del partido sino que respondían a una delegación en su elaboración a equipos mayormente técnicos que no dialogaban fluidamente con las instancias partidistas o parlamentarias. En ese marco los temas relacionados con los intereses de las mujeres estuvieron muy ausentes de las plataformas de gobierno salvo en un caso, el PNP. Y aparecieron resistencias de carácter electoral o ideológico para la introducción de temáticas relacionadas con ciertos aspectos como los Derechos sexuales y reproductivos. Pero incluso cuando se introdujeron, como en el caso mencionado del PNP, hubo retrocesos en determinadas posiciones más progresistas.

Paralelamente el seguimiento de las declaraciones en medios en los diferentes períodos permitió constatar, de un lado la falta de apelación y movilización del voto a través de estos temas, y del otro, como la colocación de estos temas en la agenda mediática provenía mayoritariamente de candidatas mujeres; es decir que esta temática sigue

estando en su tratamiento altamente feminizada. En algunos casos, las candidatas desafiaron las visiones predominantes de sus partidos generando resistencias y colocando debates que no se suelen darse al interior del partido en la esfera de lo público (PPC). En otros, la coyuntura obligó a los candidatos a posicionarse (PAP) y las resistencias se hicieron públicas. Y, en general, las propuestas estuvieron escasamente relacionadas con lo señalado en el Plan de Gobierno lo que indica nuevamente el carácter personalizado de la representación de intereses en el caso peruano.

Esta situación se replicó al observar la representación sustantiva en la arena de gobierno-legislativo. Si bien hubo un incremento sustancial de Proyectos de Ley relacionados con los intereses de las mujeres en los períodos posteriores a la aprobación de la cuota, dichos proyectos fueron mayormente impulsados por mujeres y estuvieron enfocados mayormente en dos temas en concreto: la No violencia contra las mujeres y la Igualdad de oportunidades. Factores relacionados con lo ideológico hicieron que otros temas como los Derechos sexuales y reproductivos fueran abordados en menor proporción. Y cuestiones relacionadas con una cultura político partidista que aún privilegia lo masculino hicieron que también hubiera resistencias para la aprobación de disposiciones legales que mejoraran la cuota. Estos hallazgos hacen posible afirmar que, al ser las iniciativas individuales y no haber logrado permear la cultura partidista, los cambios no se institucionalizan como parte de las rutinas organizativas, del desempeño partidista y de sus temas de agenda prioritarios.

Por ultimo, tanto por la tendencia del PNP y el Fujimorismo a mejorar los mínimos legales establecidos por la cuota como por la incorporación de un número importante de propuestas referidas a los intereses de las mujeres en el Plan de Gobierno del PNP en 2011 mencionada en este punto, se reitera que para el caso peruano es posible afirmar que los partidos con estructuras más informales o personalistas pueden ser más receptivos a la introducción de cambios favorables a la representación de las mujeres que los que tienen una organización más burocrática o compleja. Sin embargo, como veremos en el siguiente punto con más detalle, dichos cambios conviven con importantes resistencias.

4. ¿Cuáles son las dinámicas – tipo que se generan entre posibles situaciones innovación en la representación de las mujeres en los partidos políticos y eventuales procesos de resistencia a los cambios?

Dado que esta investigación partió de una concepción compleja del cambio que implicaba la existencia de resistencias que han sido identificadas en el caso peruano, la cuestión que queda por definir es cuáles fueron las dinámicas que se generaron entre ambos fenómenos (cambios y resistencias). En el marco de esta investigación se propuso un esquema en el cual frente a la existencia de una innovación favorable a la representación de los intereses de las mujeres se podían presentar tres escenarios: que el cambio fuera aceptado, que el cambio fuera tolerado pero no internalizado o que el cambio fuera rechazado. Y se establecieron diferentes reacciones que en forma de acciones tipo podían presentarse.

En ese sentido, si bien se han identificado arenas en las que no ha habido cambios, cuando los ha habido se han observado situaciones que se correspondían con estos tres escenarios tipo. Sin embargo, el modelo de interacción entre cambios y resistencias propuesto no previó que, como señala Sapiro (1988), las respuestas de las organizaciones suelen ser más complejas que una simple dicotomía entre la aceptación y el rechazo y que en el caso de los partidos estos pueden -por ejemplo- mostrar interés en la situación de las mujeres y, a la vez, intentar despolitizar los temas, diluirlos o manipularlos simbólicamente. El análisis realizado mostró la existencia de escenarios en los que los cambios podían ser aceptados en lo cuantitativo pero, a partir de la generación de resistencias de tipo cualitativo, finalmente dichos cambios terminaban siendo mediatizados por lo que vistos en su integralidad debían ser clasificados como un cambio tolerado pero no internalizado.

Esta situación se produjo en la dimensión descriptiva en los ámbitos donde tuvo influencia la cuota: en la arena organizativa, en la composición de los Comités Ejecutivos de ámbito nacional donde en varios períodos y partidos el número se incrementó pero el tipo de cargos a los que accedieron las mujeres no fueron los más importantes; en la arena electoral, cuando las nominaciones de mujeres fueron cumplidas o mejoradas pero las candidatas no eran ubicadas en la primera posición de las listas; y en el ámbito parlamentario cuando, pese a que las mujeres incrementaron

su número como electas siguieron estando ausentes de los cargos de mayor jerarquía. En estos casos la resistencias se expresaron a través de acciones que disminuyeron o distorsionaron el impacto del cambio porque aunque su número se incrementó tampoco accedieron a las posiciones de mayor poder o a aquellas que las situaban en mejores posiciones para competir o desarrollar su liderazgo político.

Pero también hubo escenarios de cambios tolerados pero no internalizados en la dimensión de la representación sustantiva. Nuevamente la realidad mostró la complejidad de estas interacciones, en tanto los partidos son unidades complejas integradas por una diversidad de actores. Tal como sucedió en el ejemplo ya mencionado de la adopción de la paridad y la alternancia en el caso del PAP en el que se observó que el cambio puede ser aceptado en un nivel de la organización y resistido en otros a través de acciones que buscan disminuir su impacto. O cuando se apostó por cambios, siempre y cuando estos fueran mínimos, en el ámbito de las propuestas relacionadas con los intereses de las mujeres, aunque evitando temáticas conflictivas a través de acciones que distorsionaron los cambios incorporados (retrocediendo en determinadas posturas). O ignorando cambios planteados no incluyendo determinadas propuestas en los Planes de Gobierno.

También se observó como la apertura hacia eventuales innovaciones puede ser parcial y calculada para que no se profundice un cambio más drástico. Así sucedió en la arena legislativa cuando ante el incremento de Proyectos de Ley relacionados con los intereses de las mujeres, no se presentaban resistencias al momento de la presentación de dichos proyectos (siempre y cuando fueran temas que no confrontaban la ideología del partido) pero sí cuando se trataba de su aprobación para lo cual se utilizaron estrategias que anulaban la posible innovación, entre ellas la postergación del debate de dichas iniciativas utilizando los resquicios que dan las propias reglas parlamentarias.

Finalmente también se identificaron situaciones en las que el cambio ha sido directamente rechazado a través de acciones que han buscado volver al statu quo original evitando que las innovaciones pudieran ser sostenidas en el tiempo. Ello sucedió cuando determinados avances normativos estatutarios a favor de las mujeres fueron derogados o políticas para favorecer sus liderazgos no fueron continuadas.

Todos los hallazgos a los que se ha arribado a partir del análisis del caso peruano permiten introducir algunas reflexiones en relación a lo avanzado en el estudio de la representación política de las mujeres, en particular, en América Latina. Primero matices importantes respecto de visiones más estáticas (desde el punto de vista temporal) de dicha representación que al hacer énfasis en un momento determinado o en incrementos puntuales en arenas específicas partidistas pueden pecar de optimismo respecto de los cambios que realmente se han producido. En la otra orilla, también desde dicho tipo de análisis, situaciones puntuales de estancamiento, o incluso de retroceso, pueden inducir a conclusiones pesimistas que lleven a afirmar que nada o poco ha cambiado.

Se están produciendo algunos cambios y las cuotas legales han constituido un acelerador para la mejora de la representación descriptiva de las mujeres en los cargos para los cuales ha sido regulada. Un proceso que probablemente hubiera tomado, sin su existencia, quien sabe cuántos años más. Pero como en muchos procesos los cambios pueden no ser sostenidos y no ser necesariamente lineales pues también caben los retrocesos. Cambiar el statu quo del poder partidista, masculinizado por años y que ha reproducido las lógicas tradicionales presentes en la cultura partidista y política, es un proceso que conlleva resistencias que pueden modificar o anular los avances logrados y, por supuesto también impedirlos.

Para lograrlo, si bien son importantes las acciones afirmativas que pueden llevar a la consecución de una masa crítica de mujeres también lo es -como se ha sostenido en la literatura- que las mujeres se organicen e impulsen acciones críticas que coadyuven a la transformación de las dinámicas de poder establecidas por cuestiones de género. Dicho de otra forma, los cambios pueden producirse por factores externos, o visto de otra manera de arriba a abajo, pero también requieren de un impulso interno que ayude a generarlos, institucionalizarlos y/o expandirlos. Y esta demanda, desde abajo, se ha observado sólo excepcionalmente en el caso peruano en el período analizado. En particular, en la arena organizativa, donde no se ha observado una base de mujeres que pugne por introducir una agenda de cambios.

Pero ello nos lleva a otra tema. El contexto hace la diferencia. Y, como ya se ha reiterado, la debilidad institucional partidista, la informalidad orgánica, vínculos

programáticos débiles o la propia cultura política son factores que limitan el desarrollo de una representación política enfocada a una cabal representación de intereses. En este tipo de contextos, los intereses buscan cauces propios y las vías personales son la forma de canalizarlos. Así ha sucedido cuando mujeres sensibilizadas con el tema de la igualdad de género han accedido a posiciones de poder orgánico o han llegado a cargos parlamentarios y han logrado transformaciones.

Y, por último, algo muy relevante. Esa sensibilidad ha traspasado fronteras ideológicas. Por supuesto, con algunas limitaciones temáticas. Aunque en este tipo de contextos no se pueda afirmar que necesariamente por ser de izquierda, desde un punto de vista institucional, un partido haya hecho suyas las demandas de representación de las mujeres sí se puede señalar que mujeres de partidos de derecha o más conservadores también han impulsado al igual que mujeres más de izquierda (a nivel organizativo, electoral y legislativo), una serie de políticas y temas relacionados con dichos intereses. Probablemente la lección aprendida, en particular desde el ámbito legislativo peruano, es que si una visión patriarcal del poder puede ser compartida tanto por la izquierda como por la derecha, traspasar hasta donde sea posible dichas fronteras ayudará a construir instituciones (y sociedades) más igualitarias.

BIBLIOGRAFÍA

Agacinski, Sylviane (1988): Política de sexos. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones.

Albaine, Laura (2014): “Acoso y violencia política en razón de género. Un estudio sobre América Latina. Nuevas normas, viejas prácticas” en Archenti, Nélica y María Inés Tula (coordinadoras), La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas, , EUDEBA Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, págs. 63-80.

Alcántara Sáez, Manuel (1997): Las tipologías y funciones de los partidos políticos en Mella Márquez, Manuel, Curso de partidos políticos, AKAL, Madrid, págs. 37-57.

Alcántara Manuel (2004): ¿Instituciones o Máquinas Ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Alcántara Sáez, Manuel (2004): “Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros” en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Número 124, Abril-Junio, págs. 55-94.

Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg, editores (2001): Partidos políticos de América Latina. Países Andinos. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca.

Aldrich, John H. (2012): ¿Por qué los partidos políticos? Una segunda mirada. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Anduiza, Eva y Agustí Boch (2004): Comportamiento político y electoral. Barcelona: Editorial Ariel.

Anduiza, Eva, Ismael Crespo y Mónica Méndez (2011): Metodología de la Ciencia Política. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Aparicio, Javier y Joy, Langston (2009): Evaluación de la perspectiva de género en plataforma de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección. México: CIDE/INMUJERES.

Araújo, Clara (2004): “Las cuotas para mujeres en el sistema legislativo argentino” en IDEA Internacional, La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del Taller, International IDEA, Stockholm, págs.78-94.

Archenti, Nélica y María Inés Tula (2008): “Algunas cuestiones iniciales sobre las leyes de cuota” en Archenti, Nélica y María Inés Tula (editoras), Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género, Editorial HELIASTA, Buenos Aires, págs. 9-29.

Archenti, Nélica y María Inés Tula (2014): “De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia, Ecuador y Costa Rica” en Archenti, Nélica y María Inés Tula (coordinadoras), La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas, Editorial Universitarias de Buenos Aires, Buenos Aires, págs. 13-36.

Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional (2011): GEPPAL - Proyecto de Género y partidos políticos (2011) -. Cuestionarios para Organizaciones y Partidos Políticos en América Latina (Partido Aprista Peruano, Partido Nacionalista Peruano, Partido Popular Cristiano, Cambio 90), Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional (inédito).

Battle, Margarita (2016): “Partidos políticos y participación de las mujeres en Colombia: ¿Hacia estructuras más inclusivas?” en Freidenberg, Flavia y Betilde Muñoz-Pogossian (editoras), Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015), Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, págs. 235-259.

Caminotti, Mariana (2016): “Cuotas de género y paridad en América Latina: Mujeres, partidos políticos y Estado” en Freidenberg, Flavia y Betilde Muñoz Pogossian (editoras), Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015), Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, págs. 183-202.

Carrión, Julio F. , Patricia Zárate y Mitchell A. Seligsson (2012): Cultura política en Perú, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Barómetro de las Américas, LAPOP y Vanderbilt University
(<http://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/Peru-2012-Report.pdf>)

Caul, Miki (2001): “Political Parties and the adoption of candidate gender quotas: a cross national analysis” en *The journal of politics*, 63 (4), págs. 1214-1229.

Caul Kittilson, Miki (2011): “Women, parties and platforms in post-industrial democracies” en *Party politics*, January, Vol. 17, No. 1, págs. 66-92.

Coller, Xavier (2005): Cuadernos Metodológicos No. 30. Estudio de casos. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Coppedge, Michael (1994): *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.

Corporación Latinobarómetro (2004): Informe resumen. Santiago de Chile.
(<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>)

Cotler, Julio (1995): “Political parties and the problems of democratic consolidation in Peru” en *Building democratic institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, págs. 323 -353.

Crabtree, John (1994): La crisis del sistema partidario peruano en *Apuntes No 35*, segundo semestre, Lima, págs. 19 -36.

Cyr, Jennifer (2011): “¿Por qué el APRA nunca muere?” en Meléndez Carlos, *Post-candidatos. Guía analítica de sobrevivencia hasta las próximas elecciones*, Meléndez, Carlos (compilador), Aerolíneas Editoriales SAC, Lima, págs. 197 - 226.

Chasquetti, Daniel y Verónica Pérez (2012): “¿Mujeres en los márgenes?: Sistema de comisiones y poder de asignación en el parlamento uruguayo” en *Revista de Ciencia Política*, Volumen 32, No. 2, págs. 383-409.

Childs, Sara y Mona Lena Krook (2008): *Critical Mass Theory and Women's Political Representation* en *Political Studies*, Volume 53, Issue 3, October, págs. 725-736.

Choque, Marlene (2013): “Paridad y alternancia en Bolivia. Avances y desafíos de la participación de las mujeres en política” en Llanos, Beatriz (editora), La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica, IDEA Internacional y CIM OEA, Lima, Págs. 121-178.

Dador, Jennie y Beatriz Llanos (2008): La igualdad esquivada. Una mirada de género a las Elecciones Generales de 2006. Lima: IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia.

Dahlerup, Drude (2002): El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer en Méndez Montalvo, Myriam y Julie Ballington (editoras), Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números, IDEA Internacional, Estocolmo, págs. 158-172.

Dahlerup, Drude (2010): “From a small to a large minority: Women in Scandinavian politics” en Krook, Mona Lena y Sara Childs, Women, Gender and Politics. A reader, Oxford University Press, New York, págs. 225-230.

Dahlerup, Drude (S/f): “De una pequeña a una gran minoría. Una teoría de la masa crítica aplicado al caso de las mujeres en la política escandinava” en Mujeres al timón de la función pública. Manual de Liderazgo Social
(<http://www.redfeminista.org/nueva/uploads/masa%20critica.pdf>)

Degregori, Carlos Iván y Carlos Meléndez (2007): El nacimiento de los otorongos. El Congreso de la República durante los gobiernos de Alberto Fujimori (1990-2000). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Delgado-Guembes, César (2009): “Calidad y condiciones de desempeño de la representación, a propósito de cuatro estudios sobre el Congreso Peruano” en Estudios sobre el Congreso Peruano. Grupos Parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional, Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral y Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Lima, págs. 183-228.

Downs, Anthony (1973): Teoría económica de la democracia. Madrid: Aguilar.

Duverger, Maurice (1955): The political role of women. Paris: UNESCO

Duverger, Maurice (2002): Los partidos políticos. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España (segunda reimpresión edición en español).

Del Águila, Alicia (2004): Mujeres en los partidos políticos del Perú. Situación y mecanismos para su promoción. Lima: Asociación Civil Transparencia.

Del Campo, Esther y Oscar Luengo (2008): “El impacto de los sistemas electorales y las leyes de cuota en los países andinos. Las elecciones legislativas en Bolivia, Ecuador y Perú.” en Archenti, Nélida y María Inés Tula (editoras), Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género, Editorial HELIASTA, Buenos Aires, págs. 137-164.

Elizondo, Arantxa (1997): “Partidos políticos y mujeres” en Uriarte, Edurne y Arantxa Elizondo (coordinadoras), Mujeres en política, Editorial Ariel, Barcelona, págs. 94-113.

Ferrer, Mariana, Lucía Medina y Mariano Torcal (2006): “La participación política: factores explicativos” en Montero, José Ramón, Joan Font y Mariano Torcal, Ciudadanos, asociaciones y participación en España, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, págs. 133-156.

Fox, Richard L. y Jennifer L. Lawless (2005): To run or not to run for office: explaining nascent political ambition en American Journal of Political Science, Vol. 49, No.3 (Jul. 2005), págs. 642-659.

Franceschet, Susan (2008): “¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres” en Ríos, Marcela (editora), El impacto de las cuotas de género en América Latina, FLACSO e IDEA Internacional, Santiago de Chile, págs. 61-96.

Freidenberg, Flavia (2007): “Democracia interna en los partidos políticos” en Nohlen, Dieter et. al. (comps.), Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, México, págs. 627-678.

Freidenberg, Flavia y Steven Levitsky (2007): “Organización informal de los partidos en América Latina” en Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales, Vol. 46, Enero-marzo, No. 184, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, págs. 539-568.

Freidenberg, Flavia y Caminotti, Mariana (2014): Federalismo electoral, leyes de cuota fuerte y representación de las mujeres. Trabajo presentado en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Chicago.

Freidenberg, Flavia y Sara Lajas García (2015): De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina. Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015). Washington D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos
<https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/02/dt-genero-freidenberg-lajas-de-la-cuota-a-la-paridad.pdf>).

García - Guereta Rodríguez, Elena María (2001): Factores externos e internos en la transformación de los partidos políticos: el caso de AP-PP. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

García Quesada, Ana Isabel (2003): “Concretando el mandato: Reforma Jurídica en Costa Rica” en La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del Taller, International IDEA, Stockholm, págs. 95-109.

García Montero, Mercedes y Flavia Freidenberg (2001): “Perú” en Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (editores), Partidos Políticos de América Latina Países Andinos, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, págs. 407-484.

Haider – Markel, Donald P. (2007): “Representation and Backlash: the positive and negative influence of Descriptive Representation” en Legislative Studies Quarterly, XXXII, 1, February, págs. 107-133.

Harmel, Robert and Keneth Janda (1994): “An integrated theory of party goals and party change” en *Journal of Theoretical Politics*, 6, págs. 259-287

(<http://www.janda.org/bio/parties/articles/Harmel%20and%20Janda,%201994.pdf>).

Heath Rosseana, Michelle, Leslie A. Schwindt - Bayer y Michelle M. Taylor Robinson (2005): “Women on the Sidelines: Women’s Representation on Committees in Latin American Legislatures” en *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No 2, April, págs. 420-436.

Hernández Bravo de Laguna, Juan (2012): “La delimitación del concepto de partido político: las teorías sobre el origen y la evolución de los partidos políticos” en Martínez Cuadrado, Miguel y Manuel Mella Márquez, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Editorial Trotta, Madrid, págs. 53-80.

Htun, Mala (2002): “Mujeres y poder político en Latinoamérica” en Méndez Montalvo, Myriam y Julie Ballington (editoras), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, IDEA Internacional, Estocolmo, págs. 18-43.

IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia (S/f.): *Con las mujeres sí se gana. Avances en la participación política de las mujeres en el Perú* (Cartilla de divulgación). Lima: IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia.

Inglehart, Ronald (1991): *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Janda, Keneth (1980): *Political Parties. A cross national survey*. New York: The Free Press.

Johnson, Niki (2014): “Las barreras que la cuota no superó: selección de candidaturas y desigualdades de género en América Latina” en Archenti, Nélica y María Inés Tula (coordinadoras), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, EUDEBA, Buenos Aires, págs. 37-61.

Jones, Mark (2008): “Leyes de cuota y lista de partido: evaluación del impacto de las listas cerradas vs. listas abiertas” en Ríos Tobar, Marcela (editora), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, IDEA Internacional, FLACSO Chile, Catalonia, Santiago de Chile, págs. 203-217.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (2013): 80 años de elecciones presidenciales en el Perú. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

Katz, Richard S. y Peter Mair (1992): “Introduction: the cross national study of party organizations” en Katz, Richard S. and Peter Mair (editors), *Party organizations. A data handbook on party organizations in western democracies: 1960-90*, Sage Publications, London, págs. 1-20.

Katz, Richard S. y Peter Mair (2007): “La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas” en Montero, José Ramón, Richard Gunther y Juan Linz (editores), *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Fundación Alfonso Martín Escudero y Editorial Trotta, Madrid, págs. 101-125.

Keneth, White, John (2006): “What is a political party?” en Katz S. Richard y William Crotty (editors), *Handbook of Party Politics*, SAGE Publications, London, págs. 5-15.

Kenny, Meryl y Tania Vergé (2013): *When do political parties compete on women's representation?* Paper presentado en el XI Congreso AECPA. 18-20 setiembre de 2013. Sevilla.

King, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba (2012): *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.

Kitschelt, Herbert (2000): “Linkages between citizens and politicians in democratic politics” en *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 6/7, August/September, págs. 845-879.

Krook, Mona Lena (2009): *Quotas for women in politics. Gender and candidate selection reform worldwide*. New York: Oxford University Press.

Krook, Mona Lena y Pippa Norris (2014): *Beyond quotas: strategies to promote gender equality in elected office* en *Political Studies*, Vol. 62, págs. 2-20.

Kymlicka, Will (1996): *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Editorial PAIDÓS.

Lawson Kay (1976): *The Comparative Study of Political Parties*. New York: St. Martin's Press.

León, Carlos (2011): "El reino de la incertidumbre: elecciones y alianzas en GANA Perú y Fuerza Social en Anti-candidatos". *Guía analítica para unas elecciones sin partidos*, Meléndez, Carlos (compilador), Aerolíneas Editoriales S.A.C, Lima, págs. 109-146.

Levitsky, Steven (2005): *La transformación del Justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI. Editora Iberoamericana.

Levitsky, Steven (2014): "Prólogo" en Zavaleta, Mauricio, *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, págs. 11-13.

Levitsky, Steven y Cameron, Maxwell A. (2003): "Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori's Peru" en *Latin American Politics and Society*, Fall, 45, 3, ProQuest.

Lois Gonzáles, Marta (2007): "Mujeres y toma de decisiones. Una aproximación a la literatura especializada" en Diz Otero, Isabel y Marta Lois Gonzáles (editoras), *Mujeres, instituciones y política*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, págs. 17-45.

Lovenduski, Joni (1993): "Introduction: The dynamics of gender and party" en Lovenduski, Joni y Pippa Norris (editors), *Gender and Party Politics*, Sage Publisher, London, págs. 1-15.

Lovenduski, Joni (1997): "Representación política: dinámica de género y partidos" en Uriarte, Edurne y Arantxa Elizondo (coordinadoras), *Mujeres en política*, Editorial Ariel, Barcelona, págs. 114-130.

Lowi, T. (1963): "Towards Functionalism in Political Science. The Case of Innovation in Party Systems" en *American Political Science Review*, 57 (3), págs. 570-583.

Lubertino, María José (2004): “Pioneras en las cuotas: la experiencia argentina y su futuro” en International IDEA. La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del Taller, International IDEA, Stockholm, págs. 36-45.

Luna, Juan Pablo (2007): “Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda” en Política y Gobierno, Volumen XIV, Número 2, II Semestre, págs. 391- 435.

Lynch, Nicolás (1999): Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1992. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Mayor de San Marcos.

Llanos Beatriz y Kristen Sample (2008): 30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina. Lima: IDEA Internacional.

Llanos, Beatriz y Pilar Tello, editoras (2013): Igualdad ¿para cuándo?: Género y elecciones peruanas 2011-2012. Lima: IDEA Internacional.

Llanos, Beatriz y Marta Martínez (2015): ¿Qué se ha hecho (y qué no) desde la academia y desde las organizaciones internacionales?: Encuentros y desencuentros en materia de participación política de las mujeres en América Latina, un diagnóstico en construcción. Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Lima (inédito).

Llanos Beatriz y Vivian Roza (2015): Partidos políticos y paridad: un desafío a la democracia en América Latina. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional.

Machicao, Ximena (2004): Acoso político: un tema urgente que enfrentar. La Paz: Asociación de Concejalas de Bolivia.

Madrid Isla, César A. (2011): Yo soy PPC. Directorio Nacional del Partido Popular Cristiano. Lima: Oficina Nacional de Comunicación e Imagen del PPC.

Manin, Bernard (1998): Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza Editorial.

Manin B., A. Przeworski y S. Stokes (1999): Democracy, Accountability and Representation. Cambridge: Cambridge University Press.

Mair, Peter (1990): Party System Change. Approach and interpretations, Oxford: Clarendon Press.

Mansbridge, Jean y Shauna L. Shames (2008). Toward a Theory of Backlash: Dynamic Resistance and the Central Role of Power en Politics & Gender 4, (4), págs. 623-634.

Mansbridge, Jane (2010): "Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent yes" en Krook, Mona Lena and Sara Childs, Women, gender and politics. A reader, Oxford University Press, New York, págs. 201-213.

Mainwaring, Scott (1988): Rethinking party systems theory in the third wave of democratization. The importance of party system institutionalization. Working paper 260. The Helen Kellogg Institute for International Studies
(<https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/260.pdf>)

Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully (1995): Building democratic institutions. Party Systems in Latin America. California: Stanford University Press.

Mainwaring Scott y Mariano Torcal (2005): "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora" en América Latina Hoy, Vol. 41, Diciembre, págs. 141-173.

Mainwaring Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro León Gómez, editors (2006): The crisis of democratic representation in the Andes. California: Stanford University Press.

Martínez Gonzáles, Víctor Hugo (2009): "Partidos políticos. Un ejercicio de clasificación teórica" en Perfiles Latinoamericanos, 33, Enero-Junio, págs. 39-63.

Matland E. Richard (2002): “Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales” en Méndez Montalvo Miriam y Julie Ballington (editoras), *Mujeres en el parlamento: detrás de los números*, International IDEA, Estocolmo, págs. 111-133.

Matland, Richard E. y Donley T. Studlar (1996): “The contagion of women candidates in single - member district and proportional electoral systems: Canada and Norway” en *The Journal of Politics*, Vol. 58, No. 53, August, págs. 707 - 733.

Marx, Jutta (1992): *Mujeres y partidos políticos: de una masiva participación a una escasa representación. Un estudio de caso*. Buenos Aires: Editorial Legasa.

Marx, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti (2007): *Las Legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

Meir, Petra (2004): The mutual contagion effect of legal and party quotas: a Belgian perspective en *Party Politics*, 10, (5), págs. 583-600.

Meléndez, Carlos (2010): “¿Cómo escapar del fatalismo de las estructuras? Marco para entender la formación del sistema de partidos en el Perú” en Meléndez, Carlos y Alberto Vergara (editores), *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, págs. 161-182.

Meléndez, Carlos (2012). *La institucionalización del sistema de partidos en un escenario post-colapso partidario. Perú 2001-2011. Serie Análisis y Debate*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Montero, José Ramón y Richard Gunther (2007): “Introducción. Los estudios sobre partidos políticos” en Montero, José Ramón, Richard Gunther y Juan Linz (editores), *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Fundación Alfonso Martín Escudero y Editorial Trotta, Madrid, págs. 15-46.

Navarro, Melissa (2011): “Tras el líder. Oportunidades de un partido personalista para lograr la continuidad luego del alejamiento del líder fundacional: el caso del fujimorismo” en Revista POLITAI. Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Volumen 2, No. 3, págs. 139-148.

Norris, Pippa (1993): “Conclusions: Comparing Legislative Recruitment” en Lovedunski, Joni y Pippa Norris (editors), Gender and Party Politics, Sage Publisher, London, págs. 309-330.

Norris, Pippa (2006): The impact of Electoral Reform on Women’s Representation. Acta política 0 (www.palgrave-journals.com/ap).

Norris, Pippa and Joni Lovedunski (1995): Political Recruitment. Gender, Race and Class in the British Parliament. New York: Cambridge University Press.

Nohlen, Dieter (2007): “Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios” en Nohlen, Dieter et. al. (comps.), Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, México, págs. 294-333.

Osborne, Raquel (2008): “Desigualdad y relaciones de género en las organizaciones: diferencias numéricas, acción positiva y paridad” en Puleo, Alicia (editora), El reto de la igualdad de género. Nuevas perspectivas en Ética y Filosofía Política, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, págs. 101-124.

Pachano, Simón (2004): “Partidos y representación en la Región Andina” en International IDEA, Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio, International IDEA, Estocolmo, págs. 9-25.

Panebianco, Angelo (1990): Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos. Madrid: Alianza Universidad.

Payne J. Mark, Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo Flórez y Andrés Allamand Zavala (2003): *La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral – IDEA Internacional.

Phillips, Anne (1988): “Democracy and representation: Or, why should it matter who our representatives are?” en Phillips, Anne (editor), *Feminism and Politics*, Oxford University Press, New York, págs. 224-240.

Phillips, Anne (1996): “¿Deben las feministas abandonar la democracia liberal?” en Castells, Carmen (compiladora), *Perspectivas feministas en teoría política*. Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, págs. 79-97.

Phillips, Anne (1999): “La política de la presencia: la reforma de la representación política” en García, Soledad y Steven Lukes (compiladores.), *Ciudadanía: Justicia social, identidad y participación*, Madrid: Editorial Siglo XXI (primera edición), págs. 257-285.

Phillips, Anne (2003): *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.

Pitkin, Hanna Fenichel (1985): *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

PPC. Historia del PPC (http://www.historiaperu-iep.pe/uploads/ppc.pe-Historia_del_PPC.pdf)

Puémape, Félix (2014a): “La poca competitividad de los partidos políticos peruanos. El caso del Partido Popular Cristiano (PPC)” en *Revista de Ciencia Política y Gobierno* Año 1 núm. 2, 2014, págs. 157-182.

Puémape, Félix (2014b): “¿Imposibilidad o error estratégico? La poca competitividad electoral de los partidos políticos peruanos en la última década” en *POLITAI, Revista de Ciencia Política*, Año 4, segundo semestre, No. 7, págs. 119-132.

Puhle, Hans-Jurgen (2007): “Crisis y cambios de los partidos catch-all” en Montero, José Ramón, Richard Gunther y Juan Linz (editores), Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos, Fundación Alfonso Martín Escudero y Editorial Trotta, Madrid, Págs. 71-98.

Quintanilla Zapata, Tammy (2012): Estudio sobre el acoso político hacia las mujeres en el Perú. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, DIAKONÍA PERÚ y Calandria.
(<http://www.flora.org.pe/web2/images/stories/bonnie/PDF/EstudioAcoPolitico.pdf>).

Robinson Urtecho, Patricia (2012): Manual del proceso legislativo. Lima: Congreso de la República.

Roncagliolo, Rafael y Carlos Meléndez (2007): La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos. Lima: International IDEA y Asociación Civil TRANSPARENCIA.

Rosenbaun, Walter A. (1975): Political culture. London: Praeger Publisher Inc.

Rousseau, Stephanie (2012): Mujeres y ciudadanía: las paradojas del neopopulismo en el Perú de los noventa. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Roza, Vivian, Beatriz Llanos y Gisela Garzón de la Roza (2010): Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional.

Ruiz Jiménez, Antonia María (2006): De la necesidad, virtud. La transformación feminista del Partido Popular en perspectiva comparada 1977-2004. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Ruiz Rodríguez, Leticia M. y Patricia Otero Felipe (2013): Indicadores de partidos y sistemas de partidos. Cuaderno Metodológico 51. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Rule, Wilma (1981): "Why don't run: the critical contextual factors in women's legislative recruitment" en *The Western Political Quarterly*, Vol. 34, No. 1, págs. 60-77.

Sanbonmatzu, Kira (2006a): "Do parties know that "women win? Party Leaders belief about women's electoral chances" en *Politics & Gender*, 2, págs. 431-450.

Sanbonmatsu, Kira (2006b): Representation by Gender and Parties. Paper presentado en la Conferencia "Political women and American democracy" organizada por la Universidad de Notre Dame.

(https://rooneycenter.nd.edu/assets/11299/sanbonmatsu_conference.pdf.)

Sanbonmatsu, Kira (2008): "Gender Backlash in American Politics?" en *Politics & Gender* 4(4), págs. 634-642.

Sánchez de Dios, Manuel (2012): "Las funciones de los partidos" en Martínez Cuadrado, Miguel y Manuel Mella Márquez, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Editorial Trotta. Madrid, págs. 81-120.

Sánchez Medero, Gema (2012): "Los partidos políticos: organización y funcionamiento" en Martínez Cuadrado, Miguel y Manuel Mella Márquez, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Editorial Trotta, Madrid, págs. 121-152.

Sapiro, Virginia (1988): "When are interests interesting? The problem of political representation of women" en Phillips, Anne (editor), *Feminism and Politics*, New York: Oxford University Press, págs. 67-93.

Sartori, Giovanni (1999): *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Schmidt D. Gregory (2004). "La implementación de las cuotas de género en el Perú: reformas legales, discursos e impactos" en *International IDEA*. La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del Taller, *International IDEA*, Stockholm, págs. 46-56

Schwindt-Bayer Leslie A. and William Mishler (2005): An Integrated Model of Women's Representation en *The Journal of Politics*, Vol. 67, No. 2 (May), págs. 407-428.

Shumpeter, Joseph (1988): *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Ediciones Orbis S.A.

Strom, Kaare (1990): A behavioral theory of competitive political parties en *American Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 2, May, págs. 565-598.

Tanaka, Martín (1988): *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Tanaka, Martín (2010): “Agencia y estructura, y el colapso de los sistemas de partidos en los países andinos” en Meléndez, Carlos y Alberto Vergara (editores), *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, págs. 126-160.

Towsend Diez-Canseco, Ana Elena (2008): *La introducción del enfoque de género en la formulación de leyes nacionales y políticas públicas en Perú*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Tuesta Soldevilla, Fernando (2013): “Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú” en *POLITAI Revista de Ciencia Política*, Año 4, Segundo semestre, No. 7, págs. 107-117.

United Nations Development Program and National Democratic Institute (2011): *Empowering women for stronger political parties*. New York: United Nations Development Program and National Democratic Institute.

Unión Interparlamentaria (2008): *Igualdad en la política: un estudio sobre mujeres y hombres en los parlamento*. Francia: Unión Interparlamentaria.

Urrutia, Adriana (2011a): “Que la fuerza (2011) esté con Keiko: el nuevo baile del fujimorismo” en Meléndez, Carlos (compilador), *Post-candidatos. Guía Analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones*, Editorial Mitin, Lima, págs. 93-120.

Urrutia, Adriana (2011b): “Hacer campaña y construir partido: Fuerza 2011 y su estrategia para (re)legitimar al fujimorismo a través de su organización.” en Revista Argumentos, año 5, No. 2, Mayo, págs. 1-6, (http://revistaargumentos.iep.org.pe/wp-content/uploads/2014/04/urrutia_mayo11.pdf).

Valcárcel, Amelia (2008): La política de las mujeres. Madrid: Ediciones Cátedra, (cuarta edición).

Valles S. Miguel (2002): Cuadernos Metodológicos No. 32 Entrevistas cualitativas. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Vergara, Alberto (2011): Qué es el APRA (Hoy) en Meléndez, Carlos (compilador). Anti-candidatos. Guía Analítica para unas elecciones sin partidos, Aerolíneas Editoriales SAC, Lima, págs. 43-58.

Vergé, Tania (2007): Partidos y representación política: las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976-2006. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Villanueva Flores, Rocío (2004): “Balance de la aplicación de las cuotas en el Perú” en International IDEA, La aplicación de las cuotas. Experiencias latinoamericanas, International IDEA, Stockholm, págs. 57-73.

Von Beyme, Klaus (1986): Los partidos políticos en las democracias occidentales. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI de España Editores.

Wängnerud, Lena (2005): “Sweden: A Step-wise Development” en Ballington, Julie y Azza Karam, Women in Parliament: beyond numbers (A revised edition), International IDEA, Stockholm, págs. 238-247.

Ware, Alan (2004): Partidos políticos y sistemas de partidos. Madrid: Editorial Istmo.

Wills Obregón, María Emma y Cardozo, García Florentina (2010): “Los partidos colombianos y la representación de las mujeres (1990-2006). ¿Compromiso de fondo o superficial?” en Colombia Internacional 71, enero a junio, págs. 127-149.

Wolinetz, Steven B. (2007): “Más allá del partido catch-all: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas” en Montero, José Ramón, Richard Gunther y Juan J. Linz, Partidos Políticos. Viejos Conceptos y Nuevos Retos, Editorial Trotta, Madrid, págs. 127-161.

Yáñez, Ana María (1998): “Lo que hizo el movimiento de mujeres por las cuotas políticas: un camino que tomó siete años en PROMUJER, Poder Político con perfume de mujer. Las cuotas en el Perú, Lima, págs. 15-20.

Young, Iris Marion (1996): “Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal” en Castells, Carme (compiladora), Perspectivas feministas en teoría política, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, págs. 99-126.

Young, Iris Marion (2000): La justicia y la política de la diferencia. Madrid: Ediciones Cátedra.

Zavaleta, Mauricio (2014): Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Zovatto, Daniel (2006): “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada” en Zovatto, Daniel (coordinador), Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina, Universidad Nacional Autónoma de México e International IDEA, México D.F., págs. 3-187

DOCUMENTACIÓN ORGÁNICA DE LOS PARTIDOS ANALIZADOS

Estatutos:

- Cambio 90 (S/f): Estatuto.
- Fuerza 2011 (S/f): Estatuto constitutivo.
- Fuerza Popular (S/f): Estatuto constitutivo.
- Partido Aprista Peruano (1994): Estatuto XIX Congreso.
- Partido Aprista Peruano (1999): Estatuto XXI Congreso.

- Partido Aprista Peruano (2004): Estatuto XXII Congreso.
- Partido Aprista Peruano (2010): Estatuto XXIII Congreso.
- Partido Popular Cristiano (2004) : Estatuto IX Congreso Extraordinario.
- Partido Popular Cristiano (2007): Texto único ordenado del estatuto del Partido Popular Cristiano modificado por el X Congreso Nacional Estatutario y el XII Congreso Nacional Extraordinario Estatutario.
- Partido Popular Cristiano (2015): Texto único ordenado del Estatuto del Partido Popular Cristiano que incluye las modificaciones del XIII Congreso Nacional Estatutario, el XVI Congreso Nacional Extraordinario y el XVII Congreso Nacional Extraordinario-Estatutario.
- Partido Nacionalista Peruano (2005): Estatuto constitutivo.
- Partido Nacionalista Peruano (2009): Estatuto Asamblea General Ordinaria.
- Partido Nacionalista Peruano (2015): Estatuto Primera Asamblea General Extraordinaria.

Planes de Gobierno:

- Alianza por el Gran Cambio (S/f): “Un Perú unido, moderno y sin pobreza”. Plan de gobierno 2011-2016.
- Fuerza 2011 (S/f): “Por un Perú con orden y seguridad, que crece más y comparte el crecimiento en democracia”. Plan de Gobierno 2011 -2016.
- Gana Perú (2010). “La gran transformación”. Plan de gobierno 2011- 2016.
- Partido Aprista Peruano (2001): “Por un modelo de desarrollo con justicia social distinto al Fujimorismo económico”. Plan de Gobierno para el período 2001-2006.
- Partido Aprista Peruano (2011): “Gana el pueblo, gana Perú”. Plan de Gobierno 2006-2011 (Resumen Ejecutivo)
- Unidad Nacional (S/f): Plan de Gobierno 2006-2011.
- Unión por el Perú (2006): “Ollanta uniendo al Perú. La Gran Transformación”. Plan de Gobierno 2006-2011.

ANEXOS

ANEXO 1: Cuestionario entrevista semi-estructurada mujeres dirigentes, candidatas y/o parlamentarias de partidos políticos

Pregunta investigación	Tema	Preguntas Entrevista
¿Cuál ha sido la evolución de la representación política de las mujeres, antes y después de la aprobación de la cuota, en los principales partidos peruanos y cómo se han producido los cambios y resistencias en relación a dicha representación?	Preguntas introductorias	<p>1. ¿Cómo definiría su trayectoria en su organización política en términos de oportunidades u obstáculos para desarrollar su liderazgo?</p> <p>2. En términos generales, ¿cómo definiría la evolución de la participación de las mujeres al interior de su organización política?</p> <p>3. ¿Cree que la aprobación de la cuota (parlamentaria y dirigencial) ha generado cambios en la participación de las mujeres al interior de su partido?. ¿Cuáles cambios esperaba que no se han producido?</p>
	Representación Descriptiva y Sustantiva en la arena organizativa	<p>4. ¿Cómo se han realizado las elecciones de las dirigencias nacionales partidarias y cómo definiría la participación de las mujeres en estos procesos?</p> <p>5. ¿Cómo se ha aplicado en la práctica la cuota en las elecciones de dirigenciales nacionales?</p> <p>6. ¿Cuál cree que ha sido el impacto de la regulación de cuota en dirigencias partidarias en la estructura de dichas instancias? ¿Y en el equilibrio en el ejercicio del poder entre hombres y mujeres al interior del partido?.</p> <p>7. ¿Cuál cree que es el rol que juega o ha jugado la Unidad de la Mujer al interior de su partido para ayudar a que éste represente los intereses de las mujeres?</p> <p>8. ¿Considera suficientes sus atribuciones estatutarias? ¿Recuerda alguna iniciativa orientada a fortalecer sus atribuciones? ¿Cuál fue el grado de receptividad del partido y sus líderes en este caso?</p> <p>9. De ser el caso ¿por qué no se ha regulado estatutariamente la existencia de una Unidad de la Mujer? ¿Existe en los hechos? Y si no existe ¿cómo se articulan los temas de las mujeres en el partido?</p> <p>10. ¿Conoce de otras acciones/reformas que se hayan impulsado en el partido para mejorar la representación de las mujeres? ¿Llegaron todas a aprobarse/implementarse? Y si no, en su opinión, ¿cuáles fueron los factores que lo impidieron?</p> <p>11. ¿Considera que ha habido retrocesos en la representación de las mujeres en su organización política? ¿A qué los atribuye?</p>
	Representación Descriptiva y Sustantiva en la arena electoral	<p>12. ¿Cómo se realizan los procesos de confección de listas electorales al parlamento? ¿Cómo describiría la participación de las mujeres en estos procesos?.</p> <p>13. ¿Cómo se aplica en la práctica la cuota al momento de definir las listas? ¿Considera que persisten dificultades en su interpretación o aplicación?</p> <p>14. ¿Cuál cree que ha sido el impacto de la regulación de cuota en la confección de las listas al Parlamento? ¿Nota un cambio de actitud hacia las mujeres por parte de quienes definen las listas?</p> <p>15. ¿Considera que en su partido las mujeres tienen mayores o menores oportunidades de ser seleccionadas como candidatas al Parlamento?</p> <p>16. ¿Considera que las capacidades y posibilidades de éxito electoral de mujeres y hombres son valorados igualmente al momento de integrarlas/las en las listas?</p> <p>17. ¿Cómo es el proceso de elaboración de los Planes de Gobierno del partido?</p> <p>18. ¿Las mujeres del partido participan o son consultadas (formal o informalmente) en la elaboración de dichos documentos? ¿Considera que los intereses de las mujeres están tratados en ellos? Y si no, ¿por qué?</p> <p>19. En su opinión, ¿los temas de las mujeres son centrales en los mensajes de campaña electoral de su partido a la Presidencia y en los de los candidatos/as al Parlamento?.</p> <p>20. ¿Apela su partido al voto de las mujeres a través de mensajes de campaña relacionados con sus intereses? ¿Y usted como candidata?</p>
	Representación Descriptiva y Sustantiva en la arena gobierno legislativo	<p>21. ¿Considera que las parlamentarias tienen las mismas oportunidades y gozan de las mismas condiciones que los parlamentarios para el ejercicio de su cargo?</p> <p>22. ¿Cómo define su partido qué miembros de la bancada integrarán las comisiones que le son asignadas en cada legislatura?</p> <p>23. ¿Cómo define su partido qué miembros de la bancada presidirán las comisiones ordinarias que le son asignadas en cada legislatura?</p> <p>24. ¿Cómo define su partido qué miembros de la bancada ejercerán las portavocías (titulares y suplentes) en cada legislatura?</p> <p>25. ¿Cree que en estos procesos de decisión las mujeres tienen iguales oportunidades que los hombres para acceder a las comisiones o cargos de mayor importancia/jerarquía?</p> <p>26. ¿Diría que hay alguna predisposición de las mujeres a enfocarse en determinadas temáticas en su labor parlamentaria?</p> <p>27. ¿Ha presentado proyectos relacionados con los intereses de las mujeres durante su gestión parlamentaria?</p> <p>28. Cuando lo ha hecho, ¿cómo han sido los procesos de negociación para llevar adelante la iniciativa y contar con el apoyo de su bancada y otros parlamentarios/as?</p> <p>29. ¿Considera que ha habido cambios entre legislaturas en el tipo de temas en los que se centran los legisladores cuando aluden a los intereses de las mujeres?</p>

ANEXO 2: Cuestionario base entrevista semi-estructurada expertos/as en el sistema y partidos políticos peruanos

Pregunta investigación	Tema	Preguntas Entrevista
¿Cuál ha sido la evolución de la representación política de las mujeres, antes y después de la aprobación de la cuota, en los principales partidos peruanos y cómo se han producido los cambios y resistencias en relación a dicha representación?	Preguntas introductorias	1. ¿Cómo definiría la capacidad de los partidos políticos peruanos de representar los intereses de la sociedad?
		2. En ese contexto, ¿cómo describiría la evolución de la participación de las mujeres al interior de las organizaciones políticas peruanas?
		3. ¿Qué cambios cree usted que ha generado la aprobación de la cuota (parlamentaria y dirigencial) en la participación de las mujeres en los partidos políticos peruanos?
		4. ¿Qué cambios podían haberse esperado tras la aprobación de la cuota en los partidos políticos y no se han producido? ¿Por qué?
	Representación Descriptiva y Sustantiva en la arena organizativa	5. ¿Cómo describiría la institucionalidad orgánica de los partidos políticos peruanos? Y, en específico, la del APRA, PPC, Fuerza Popular y PNP
		6. ¿Qué factores cree que son los que más pesan en la selección de dirigencias nacionales por parte de los partidos mencionados?
		7. Desde su experiencia y conocimiento: ¿cómo se toman las decisiones en los partidos?
		8. ¿Considera que subsisten diferencias de género en el reparto del poder partidista en dichos partidos?
		9. ¿Cuál cree que es la influencia que tienen las instancias que representan orgánicamente a las mujeres (Unidades de la Mujer) en dichos partidos?
		10. ¿Considera que existen aún limitantes (visibles/invisibles o formales/informales) para la participación de las mujeres al interior de los partidos políticos peruanos en general y los mencionados en particular?
	Representación Descriptiva y Sustantiva en la arena electoral	11. ¿Considera que las mujeres que llegan a posiciones de poder dentro de los partidos enfrentan desafíos diferentes a los que enfrentan los hombres en las mismas posiciones por razón de sexo?
		12. ¿Qué factores cree que son los que más pesan en la selección de candidatos al Parlamento por parte de los partidos?
		13. ¿Considera que las capacidades y posibilidades de éxito electoral de mujeres y hombres son valorados igualmente al momento de integrarlos/las en las listas parlamentarias?
		14. En este contexto, ¿cómo valoraría la aplicación de la cuota en las nominaciones parlamentarias por parte de los partidos?
		15. ¿Considera usted que los partidos políticos mencionados cuentan con una agenda electoral/de gobierno específica en relación con los intereses de las mujeres? ¿Qué factores favorecen su inclusión? Y si no, ¿por qué cree que no están presentes este tipo de temas?
	Representación Descriptiva y Sustantiva en la arena gobierno-legislativo	16. ¿Considera que las parlamentarias tienen las mismas oportunidades y gozan de las mismas condiciones que los parlamentarios para el ejercicio de su cargo?
		17. ¿Considera que las mujeres que llegan a posiciones de poder dentro de sus bancadas enfrentan desafíos diferentes a los que enfrentan los hombres en las mismas posiciones por razón de sexo?
		18. ¿Diría que hay alguna predisposición de las mujeres a enfocarse en determinadas temáticas en su labor parlamentaria?
		19. ¿Cree que ha habido una evolución en los temas relacionados con las mujeres en los que se centran los partidos?
		20. ¿Por qué cree que algunas iniciativas orientadas a incrementar la cuota o a establecer la alternancia han sido rechazadas por las bancadas parlamentarias?